جامعة بيروت العربية

كلية الحقوق

القانون الدولي العام

رسالة ماجستير في الحقوق

(القانون الدولي العام)

# النظام البرلماني اللبناني

# قبل التعديلات الدستورية وبعدها

إشراف

الأستاذ الدكتور محمد المجذوب

إعداد

مروان محي الدين القطب

٢٠٠٣

# مقدمة

## أهمية النظام البرلماني في الانظمة الديمقراطية

اخذت معظم دول العالم بالنظام البرلماني نظرا لاهميته و الايجابيات التي يوفرها للنظام الدستوري في الدولة . الا ان هذا النظام عانى من مجموعة من السلبيات حدت من اهميته ، لذلك خرج العديد من الدول المتقدمة عن الاسس التي يقوم عليها . و في هذه الفقرة سنتناول ايجابيات النظام البرلماني و سلبياته .

## اولا : ايجابيات النظام البرلماني

ان للنظام البرلماني مجموعة من الايجابيات ، اهمها :

**١-رئيس الدولة حكم بين السلطات :**

يتمتع رئيس الدولة في النظام البرلماني بمكانة ادبية مرموقة مستمدة من كونه ملكا بالوراثة او احد الشخصيات التي لها باع طويل في خدمة الجمهورية . فهو رمز الدولة يقف على مسافة واحدة من جميع الاحزاب السياسية دون ان يكون محسوبا على حزب دون اخر . و هذا الوضع يمكنه من ان يلعب دورا سياسيا كحكم بين المؤسسات و السلطات الدستورية في الدولة .

و دور الحكم يفرض عليه ان يكون مترفعا عن الصراعات الحزبية السياسية الضيقة ، فلا يجوز له ان يكون مع طرف ضد اخر ، او ان يهدف من خلال نشاطه نصرة حزب على اخر ، بل يجب ان يكون هدفه الوحيد هو تحقيق الاستقرار السياسي و اقامة التوازن بين السلطات العامة .

و هذا الدور يفرض على رئيس الجمهورية عدم الانغماس في ممارسة السلطة الاجرائية ، لان هذا الانغماس يفقده دوره كحكم بين السلطات، و يجعله طرفا في الصراع السياسي . و لا يعني ذلك ان رئيس الدولة مجرد من الصلاحيات ، وانما تناط به الصلاحيات التي تمكنه من ممارسة دوره الاساسي كتعيين الوزارة و حل البرلمان و اصدار القوانين ، و هذه الصلاحيات تبقى رئيس الدولة بعيدا عن الصراعات الداخلية .

و رئيس الدولة في النظام البرلماني هو الامين على الدستور و المحافظ على حسن تطبيقه . و هو الشخصية التي اناط الدستور بها مهمة المحافظة على استقرار النظام الدستوري و ابعاده عن الازمات التي قد تهدده بالانهيار .

**٢-تحقيق المشاركة في صنع القرار السياسي :**

ان السلطة التنفيذية في النظام البرلماني لا تناط بشخص بعينه ، وانما تمارسها وزارة تتألف من مجموعة وزراء . و رئيس الوزراء لا يمتاز عن غيره من الوزراء سوى انه الشخص الذي يجمعهم حول برنامج واحد و تنال الوزراة الثقة على اساسه .

و اناطة السلطة الاجرائية بهيئة مكونة من عدة اشخاص ، و منبثقة عادة من الاغلبية البرلمانية ، تؤدي الى تحقيق مبدأ المشاركة الفعلية في الحكم ، خصوصا اذا كانت الوزارة ائتلافية تتكون من عدة احزاب ، فيمارس كل حزب الرقابة على الحزب الاخر ، و هذا ما يسمح للوزراة بأخذ القرارات التي ترضي اكبر قدر من الشرائح الاجتماعية فلا تشعر فئة بانها مغبونة في حين تتمتع فئة اخرى بنفوذ السلطة و امتيازاتها .

**٣-الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية :**

يتميز النظام البرلماني بان العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية تقوم على اساس التعاون والتوازن فيما بينهما . و يكمن التوازن في ان لكل سلطة دورا محددا بموجب احكام الدستور ، فالسلطة التنفيذية تختص بادارة شؤون الدولة ، بينما تتولى السلطة التشريعية الوظيفة التشريعية .

و السلطة التشريعية تمارس الرقابة السياسية على السلطة التنفيذية ، و ذلك من خلال مجموعة من الادوات كالسؤال و الاستجواب و طرح الثقة بالحكومة . وهذا يعني انها تملك اخراج الحكومة من السلطة في حال لم تلتزم بالسياسة العامة التي نالت الثقة على اساسها.و لكي لا يختل التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، فان السلطة التنفيذية تملك حل البرلمان و ذلك ضمن قيود و ضوابط يحددها الدستور .

ان اهمية هذا التوازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية تكمن في تمكين كل سلطة من ممارسة اختصاصها دون ان تتحكم السلطة الاخرى بها . هذا لا يعني ان السلطات في النظام البرلماني مستقلة بشكل جامد عن بعضها البعض ، بل هناك وسائل تعاون بينها . و الفائدة من هذه الوسائل تكون من خلال تحولها الى ادوات رقابة متبادلة بين السلطات . و مثال على ذلك ان البرلمان يناط به الوظيفة التشريعية ، والسلطة التنفيذية تملك ايضا بعض الاختصاصات التشريعية كاقتراح القوانين والاعتراض عليها . فتتعاون السلطتان معا على انجاز امور التشريع . الا ان الاختصاصات التشريعية التي تملكها السلطة التنفيذية تشكل ادوات رقابة على الوظيفة التشريعة التي يمارسها البرلمان . فحق الاعتراض على القوانين الذي تملكه السلطة التنفيذية يحمل البرلمان على الدراسة المعمقة لمشاريع القوانين خشية الاعتراض عليها من قبل السلطة التنفيذية .

و هكذا فان كل سلطة في النظام البرلماني تمارس دورها باستقلال عن السلطة الاخرى و في نفس الوقت تملك ادوات رقابة على السلطة الاخرى بهدف ان تلتزم كل منها بحدود الشرعية و عدم تجاوزها .

## ثانيا : سلبيات النظام البرلماني

ان النظام البرلماني شانه شان سائر الانظمة السياسية تشوبه مجموعة من السلبيات كشف عنها التطبيق وتطور الفكر الانساني . و الانظمة الدستورية ليست قوالب جاهزة و انما كل دولة تقيم النظام الذي يتناسب مع حاجاتها ومصالح شعبها . لذلك فان معظم الدساتير تعدل من حين لاخر ، بهدف تجنب السلبيات التي تعتري الانظمة القائمة ، و جعل الدساتير تتناسب مع تطورات الدولة . و من اهم سلبيات النظام البرلماني التقليدي :

١- عدم الاستقرار الحكومي :

لا تحدد ،في الانظمة البرلمانية، مدة ولاية الوزارة ، لانها تبقى في الحكم طالما بقيت متمتعة بثقة البرلمان ، و لكن عندما تفقد هذه الثقة تنتهي ولايتها و يتم تشكيل حكومة جديدة . و تتمتع الحكومات في ظل نظام الثنائية الحزبية بالاستقرار ، لان مدة ولاية الوزارة غالبا ما تكون مدة ولاية مجلس النواب. بينما تعاني الحكومات في ظل نظام التعددية الحزبية من عدم الاستقرار ، لان استمرار الحكومة مرتهن باستمرار الائتلاف بين الاحزاب التي تشكل الاغلبية البرلمانية ، وهذا الائتلاف تتنازعه الاهواء الحزبية و المصالح السياسية ، لذلك لا تعمر الحكومات طويلا . و هذا ما يؤدي الى عجز الحكومات عن تطبيق البرامج التي تتقدم بها الى البرلمان و الى هزات سياسية يكون لها تأثير سلبي على جميع قطاعات الدولة .

و لقد عانت فرنسا في عهد الجمهورية الرابعة من عدم الاستقرار الحكومي ، مما ادى الى ازمة نظام فتنبه المشرع الدستوري الى الامر فقام بتعديل جذري للنظام السياسي القائم ، و ترك النظام البرلماني التقليدي ليأخذ بنظام جديد و متطور .

٢- الجمع بين النيابة والوزارة :

يشكل الجمع بين النيابة والوزارة اهم سلبيات نظام البرلماني التقليدي لانه يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي يهدف الى تأمين الاستقلالية للبرلمان كي يتمكن من القيام بدوره التشريعي و مراقبة اعمال الوزارة . و لكن الجمع بين النيابة والوزارة يلغي هذه الاستقلالية و يجعل النائب و الوزير في موقع واحد و يخول النائب الذي اصبح وزيرا القيام في الوقت عينه بدورين مختلفين : دور المراقب و دور المراقب . و هذا المزج بين الدورين يشكل مخالفة لاهم قواعد النظام البرلماني (١).

كما ان النواب يسعون جاهدين الى تولي المناصب الوزارية من اجل تأمين الخدمات لناخبيهم. و في سبيل ذلك يعمل النواب على ارضاء اركان السلطة التنفيذية خصوصا من بيدهم تشكيل الوزارة .وهذا يحول دون قيام النائب بواجبه الرقابي تجاه السلطة التنفيذية ، لان ممارسة النائب للرقابة الفعالة على الوزراة قد تغضب السلطة التنفيذية مما يقلل من حظوظه في تولي منصب وزاري . لذلك يعمل النواب المستوزرون على تمرير مشاريع الحكومة دون اجراء رقابة فعالة عليها .

و جواز الجمع بين النيابة والوزارة يتيح تشكيل حكومة يكون معظم اعضائها من النواب ، فاذا كانت هذه الحكومة كبيرة العدد ىكان تأثيرها كبيرا عند التصويت على مشاريع القوانين ، لان الوزارة لا تسقط عن النائب عضويته في البرلمان و بالتالي يستطيع ان يشارك في التصويت على مشاريع القوانين .

---

(١) محمد المجذوب : القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان . الدار الجامعية . بيروت ٢٠٠٠،ص٢٥ .

لذلك يمكن اعتبار الجمع بين النيابة والوزارة الغاء لاهم مبدأ تقوم عليه الانظمة السياسية و هو مبدأ الفصل بين السلطات ، و تعطيلا للرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية ، يجعل هذه الاخيرة تجنح الى اساءة استعمال السلطة .

### ٣- مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة :

ان مصدر هذا المبدأ هو الانظمة الملكية في العصور الوسطى حيث نشأ النظام البرلماني التقليدي ، فالملك لا يسأل عما يفعل ، و يرجع ذلك الى النظريات التي كانت تجعل من الملك ظل الله على الارض، و معصوما عن الخطأ و لا تجوز مساءلته .

الا ان تطور الفكر الانساني اكد ان رئيس الدولة ، يمكن ان يخطئ ، كما انه وصل الى سدة الحكم بالوراثة التقليدية او بفضل برنامجه السياسي لا بسبب الاختيار الالهي له. لذلك فان مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة فقد معناه ، خصوصا ان معظم رؤساء الدول في الانظمة البرلمانية يمارسون عددا من الصلاحيات . و لا يجوز بالتالي ان يمارس اي شخص صلاحية معينة لا يسأل عنها طالما انه كان يتمتع بالاهلية لذلك ، كما انه لا يصح ان يتحمل الغير المسؤولية عن افعال لم يقم بها .

و نرى انه بات من الضروري الغاء هذا المبدأ و تحميل رئيس الدولة المسؤولية السياسية عن كل صلاحية منحه اياها الدستور . و حري بنا بعد هذا التطور المذهل للفكر البشري ان نتحرر من بعض الافكار البالية .

و لكن ايا كانت سلبيات النظام البرلماني تبقى من المسائل التي يمكن معالجتها و هذا ما قامت به العديد من الدول ، مثل فرنسا في دستور الجمهورية الخامسة، التي اخذت بايجابيات النظام البرلماني وتجنبت سلبياته .

و السؤال الذي يثار هنا هو : هل اخذ الدستور اللبناني بالنظام البرلماني ؟

إن النظام الدستوري الذي أسسه دستور العام ١٩٢٦ اخذ بالأسس التي تكون جوهر النظام البرلماني كثنائية السلطة التنفيذية وعدم مسؤولية رئيس الدولة من الناحية السياسية ومسؤولية الحكومة امام البرلمان ، إلا أنه تضمن العديد من مظاهر النظام الرئاسي خصوصا أن رئيس الجمهورية كان يتمتع بسلطات واسعة جعلته محور السلطة التنفيذية بينما يقتصر دور الوزراء على معاونته في أداء مهامه ، وذلك في ظل غياب النص الدستوري الذي يجعل مجلس الوزراء مؤسسة قائمة بذاتها لها استقلاليتها وصلاحياتها .

و هذا النظام الدستوري جعل من رئيس الدولة المحور وقلب النظام ، و ذلك يتعارض مع طبيعة النظام البرلماني التقليدي ، لأنه من المفترض ان تكون الحكومة حجر الزاوية ومناط السلطة الفعلية بحيث لا يستطيع رئيس الجمهورية ان يمارس سلطاته بمفرده انما بواسطة الوزارة .

و جاءت التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠ لتؤكد على الطبيعة البرلمانية للنظام الدستوري اللبناني و ذلك من خلال العديد من الإصلاحات التي طرأت على صلاحيات السلطات العامة في الدولة في سبيل إقامة نظام برلماني تقليدي يقوم فيه رئيس الجمهورية بدور الحكم بين السلطات و تكون السلطة الإجرائية منوطة بمجلس الوزراء المسؤول أمام البرلمان ، بالإضافة إلى إقامة التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية .

و رغم ان التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠ هدفت إلى جعل مجلس الوزراء مؤسسة مستقلة تناط بها السلطة الاجرائية ، و اكدت على دور رئيس الدولة كحكم بين السلطات ، الا ان الممارسة حملت في طياتها العديد من الشوائب لأن ممارسة السلطات المنصوص عليها في الدستور بقيت مرتبطة بمدى القوة والنفوذ السياسي ، فعندما يكون رئيس الوزراء شخصية سياسية صاحبة نفوذ سياسي واسع ، فإنه يهيمن على مجلس الوزراء فيمارس صلاحيات مجلس الوزراء كأنها اختصاصات منوطة به . و عندما يتمتع رئيس الجمهورية بنفوذ سياسي واسع يختصر السلطة التنفيذية في شخصه فيسبب تغييبا لمؤسسة مجلس الوزراء والعودة إلى نظام ما قبل التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠. و كل ذلك يتعارض مع التطبيق السليم للنظام البرلماني التقليدي الذي يقوم على أساس ثنائية السلطة التنفيذية ، وهذه الثنائية لا تعني تولي شخصين السلطة التنفيذية إنما تعني أن هناك مؤسسة ذات كيان مستقل ، لها صلاحيات مستقلة عن صلاحيات رئيس الدولة .

و في هذا البحث سنتناول دراسة الطبيعة البرلمانية للنظام الدستوري اللبناني منذ تأسيسه في العام١٩٢٦ إلى يومنا هذا ، وذلك من خلال تبيان مدى اخذ الدستور اللبناني منذ صدوره بقواعد النظام البرلماني التقليدي ومن ثم أهمية التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠ من ناحية التأكيد على الطبيعة البرلمانية للنظام السياسي اللبناني ، و الكشف عن الثغر التي برزت عند تطبيق الدستور الجديد و التي تتعارض مع التطبيق السليم للنظام البرلماني التقليدي بهدف تلافيها في المستقبل ، و من اجل الوصول إلى نظام دستوري متوازن يوفر الاستقرار السياسي الذي يمكن الشعب اللبناني من العيش في أمن وأمان .

إلا أن ذلك يقتضي منا تحديد المقومات التي يقوم عليها النظام و بيان اهميته ، و لذلك سوف نقسم هذا البحث إلى ثلاثة فصول ، في الفصل الأول نحدد مقومات النظام البرلماني والأسس التي يقوم عليها، وفي الفصل الثاني نقوم بدراسة مدى مطابقة النظام الدستوري اللبناني المؤسس بمقتضى الدستور الصادر في العام ١٩٢٦ لقواعد النظام البرلماني . أما في الفصل الثالث فسوف نخصصه لدراسة التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠ من حيث تأكيدها على قواعد النظام البرلماني التقليدي . و ذلك على الشكل الاتي :

الفصل الاول : مقومات النظام البرلماني

الفصل الثاني : التطبيق الخاطئ للنظام البرلماني قبل التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠

الفصل الثالث : قواعد النظام البرلماني في التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠

# الفصـــل الأول : مقومـــات النظـــام البرلمـــاني

## مـــــدخــــــل :

يعد النظام البرلماني النظام السياسي الأكثر تطبيقا في دول العالم ، خصوصا انه صالح للتطبيق في الأنظمة الملكية و الجمهورية .

وقد اختلف الفقهاء حول تعريف النظام البرلماني فعرفه البعض بأنه النظام القائم على التعاون الوثيق بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، و عرفه البعض الآخر بأنه النظام الذي تتحقق فيه مسؤولية الوزارة أمام البرلمان . وعرفه آخرون بأنه النظام القائم على وجود توازن وتعاون بين السلطات بحيث تملك كل منها تجاه الأخرى أدوات تأثير متبادلة ، فالبرلمان يملك حجب الثقة عن الحكومة يقابل ذلك حق الحكومة في حل البرلمان (١).

و لم ينشأ النظام البرلماني طفرة واحدة ، بل كان وليد تطورات سياسية وسوابق عرفية نشأت وتطورت في إنكلترا ، ثم انتقل إلى غيرها من الدول سواء أكانت ذات نظام ملكي أو نظام الجمهوري ، إلا ان مبادئه تعرضت في ظل الدول الجمهورية لبعض التعديلات فيما يتعلق بمسؤولية رئيس الدولة ، دون أن يمس ذلك جوهر الأسس التي يقوم عليها هذا النظام(٢).

و اخذت بالنظام البرلماني عدة دول ، تأتي على رأسها إنكلترا ، مهد هذا النظام ، وفرنسا في عهدي الجمهوريتيـــن الثالثة والرابعة ، كما اخذ به الدستور المصري للعام ١٩٢٣ ، و دستور الجمهورية اللبنانية ، خصوصا بعد التعديلات الهامة في العام ١٩٩٠ .

و ليس بالضرورة أن يكون كل نظام فيه برلمان نظاما برلمانيا ، إلا أن النظام البرلماني كغيره من الأنظمة التي تأخذ بالديمقراطية النيابية فيه برلمان منتخب من قبل الشعب . وابرز مقومات النظام البرلماني تكمن في أن السلطة التنفيذية تتكون من عنصرين ، الأول هو رئيس الدولة غير المسؤول أمام البرلمان ، والثاني هو الوزارة المسؤولة أمامه. بالإضافة الى الفصل المرن بين السلطات (٣).

وفي هذا الفصل سوف نعالج مقومات النظام البرلماني في أربعة أقسام :

القسم الأول : وجود برلمان منتخب .

القسم الثاني : الفصل المرن بين السلطات .

القسم الثالث : رئيس الدولة غير المسؤول سياسيا .

القسم الرابع : وجود حكومة مسؤولة أمام البرلمان .

---

(١) زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري. ج١ . منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع (مجد) . بيروت ١٩٩٤ . ص ٢٠٤.

(٢)عـبد الغنــي بسـيوني عبد الله : سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني. منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات وللنشر والتوزيع (مجد). بيروت ١٩٩٥. ص٢٥.

(3) *Philippe Parini : Les Institutions Politiques . Armand Colin. Paris 1987 . P 49 .*

# القســـم الأول : وجـــود بـــرلمـــان منتـــخـــب

يعتبر وجود برلمان منتخب من قبل الشعب أحد أركان النظام البرلماني ، خصوصا أن الوزارة تنبثق من الأغلبية البرلمانية التي تمنحها الثقة وتعمل على مراقبة أعمالها والتعاون معها .

لقــد مر البرلمان في عدة مراحل من التطور إلى أن بلغ هذا الدور البرلماني الذي يتميز بأن الوزارة هي نتاج البرلمان ، و بأن الحكومة لا تستطيع أن تمارس سلطاتها بمعزل عن الثقة التي يمنحها . وهذا ما يجعل للأغلبية البرلمانية التي تمنح الثقة دورا أساسيا في تشكيل الوزارة وتحديد لونها السياسي.

و يــتكون البرلمان في الأنظمة البرلمانية من أحزاب سياسية متنافسة . والحزب الذي يفوز بالأغلبية البرلمانــية هــو الــذي يشكل الوزارة . اما أحزاب الأقلية فتلعب دور الرقيب والمعارض لها . لذلك تتعاون الاغلبية البرلمانية مع الوزارة بحكم انتمائهما الى حزب او تيار سياسي واحد . و من هنا يأتي تفسير التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل النظام البرلماني .

و بما أن البرلمان هو ممثل الشعب الذي يعتبر مصدر السلطات وصاحب السيادة ، فان انبثاق الحكومة من الــبرلمان يشــكل تطبيقا سليما للديمقراطية التي تعني في اصل الكلمة حكم الشعب(١). و ذلك يقضي بأن يكــون الــبرلمان ممــثلا للشعب بصورة صحيحة ، والا انتفت الديمقراطية . و لذلك يجب ان يكون النظام الانتخابي عادلا يحقق المساواة بين المواطنين في سبيل تحقيق تمثيل صحيح للشعب .
و فــي هذا القسم سنطلع على أدوار البرلمان عبر التاريخ ، ثم على الحزبية ودورها في النظام البرلماني و أخيرا على علاقة النظام الانتخابي بالنظام البرلماني .

## أولا : أدوار البرلمــــان عـــبر الـــتاريـــخ

لقــد مر البرلمان في عدة أدوار إلى أن بلغ الدور الحالي ، وهذا التطور أدى الى إرساء دعائم النظام البرلماني . و أدوار البرلمان عبر التاريخ ثلاثة (٢) وهي :

### ١-الــدور الاســـتشاري :

كــان ملــوك إنكلترا يحكمون البلاد مباشرة بأنفسهم ، ويقبضون على زمام الأمور بأيديهم. وكان يعاونهم على ذلك عدد من الموظفين والمجالس ، من أهمها المجلس الكبير الذي اصبح فيما بعد مجلس اللوردات ، والمجلــس الخــاص الــذي انبثقت الوزارة من أحد لجانه ، وهي لجنة الدولة التي كان المــلك يقوم بتعيين أعضــائها وعزلهم وأطلق عليهم اسم مستشاري التاج (٣).

---

(١) الموسوعة السياسية : تأليف مجموعة من المؤلفين . ج٢ . ط٢. المؤسسة العربية للدراسات والنشر. بيروت ١٩٩١ . ص ٧٥١ .

(٢)أدمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري العام . ج٢ . دار العلم للملايين . بيروت ١٩٧١. ص ٦٣١.

(٣)عبد الغني بسيوني عبدالله : المرجع السابق . ص٢٦ .

و في هذه المرحلة من التاريخ السياسي الإنكليزي كان دور البرلمان استشاريا ، في أمور التشريع و فرض الضرائب لان العهد الكبير Magna Carta للعام ١٢١٥ قضى بوجوب استشارة البرلمان في وضع الضرائب(١) . وكان المجلس الخاص هو الذي يختص بوضع القوانين وتحديد الضرائب التي يدفعها المواطنون ويقضي في الخصومات ، أي ان المجلس الخاص كان يجمع بين يديه جميع السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية (٢).

**٢-الدور التمثيلي :**

في هذا الدور اصبح البرلمان حرا طليقا يجري تأليفه على اساس الانتخاب العام المباشر و اصبح يمثل الشعب ويمارس السلطة باسمه . فاصبح للبرلمان في هذا الدور الصفة التمثيلية .

إلا أن البرلمان بقي بعيدا عن ممارسة الوظيفة التشريعية أو القيام بدور الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، فاقتصر دوره على دراسة المشاريع القانونية والمالية وإقرارها .

و تم التوقيع في عهد أسرة **Orange** (٣)، في العام ١٦٨٨ ، على قانون الحقوق The Bill of Rights و الذي أدى إلى تقوية سلطان البرلمان والحد من امتيازات التاج ، و اصبح محظورا على الملك إعفاء أحد من تنفيذ القانون أو إيقافه ، كما تم تقييد صلاحية الملك في إصدار الضرائب باشتراط موافقة البرلمان عليها. بالاضافة الى ذلك قيد قانون الحقوق سلطة الملك في إصدار اللوائح العامة ، فاصبحت تصدر تنفيذا للقوانين دون أي تعديل لها(٤) . و بدأ البرلمان في هذا الدور يأخذ دوره التشريعي والمالي بعد أن كان هذا الدور حكرا على الملك ومجلسه الخاص (٥).

**٣-الدور البرلماني :**

اصبح البرلمان يمارس الوظيفة التشريعية و مهمة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، و قد اكتسب هذا الدور بعد توقيع التاج البريطاني على قانون الحقوق الذي حد من سلطات التاج و أطلق دور البرلمان في أمور التشريع . و غدا الوزراء مسؤولين عن أعمال وزاراتهم أمام البرلمان بعد ان تطورت المسؤولية الوزارية من مسؤولية فردية فقط لكل وزير إلى مسؤولية تضامنية تشمل كل الوزارة . و حصل ذلك عندما اقدم رئيس الوزارة الإنكليزي **Walpole** على الاستقالة عام ١٧٤٢ نتيجة سحب الثقة منه من قبل البرلمان، و تكليف الملك زعيم المعارضة تشكيل الوزارة ، كما ان استقالة رئيس الوزارة Lord North عام ١٧٨٨ نتيجة سحب الثقة من وزارته ، جعل من استقالة الوزارة عند سحب الثقة القاعدة المتبعة في النظام البرلماني ، مما كرس المسؤولية الوزارية التضامنية (٦).

---

(١)و(٢)عبده عويدات :النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية والعالم. منشورات عويدات. بيروت ١٩٦١ . ص٩٧.

(٣) هي اسرة من هولندا ، انتقل التاج البريطاني اليها في العام ١٦٦٨ بعد ابعاد اسرة **stewart** عن الحكم ، لان اخر ملوك اسرة ستيورت ، حاول اعادة المذهب الكاثوليكي ، فاندلعت ثورة اطاحته ، وكان اول ملوك اسرة Orange الملك william Orange .

(٤) عبد الغني بسيوني عبد الله : المرجع السابق . ص ٢٦ .

(٥)زهير شكر: المرجع السابق . ص ٢٠٥ .

(٦) عبد الغني بسيوني عبد الله : المرجع السابق . ص٢٧.

وفـــي ظل هذه المرحلة من الدور البرلماني اصبحت الوزارة هي مناط السلطة التنفيذية ، بعد ان كانت هذه السـلطة فـــي يـد الـــتاج ومجلســه الخاص ، و غدت الحكومة هي المهيمنة على جميع الشؤون التنفيذية و المسـؤولة امـــام البرلمان ، وبما ان الملك لم يعد يمارس سلطات فعلية كان من الطبيعي الا يكون مسؤولا امام البرلمان .

## ثانيا : الحــزبية و دورهـــا فـــي النظـــام البرلمـــاني

يقــوم النظام البرلماني على المنافسة الحزبية بهدف السيطرة على أكثرية المقاعد في البرلمان، لذلك تشكل الانـــتخابات البرلمانـــية فـــي هـــذا النظام ساحة للمنافسة بين البرامج الحزبية المختلفة ، فلا مكان للخلاف الشخصي (١).

ونتيجة الارتباط الوثيق بين الثقة التي يمنحها البرلمان للوزارة من ناحية وممارسة الوزارة لصلاحياتها من ناحـــية أخـــرى ، كانـــت الوزارة هي نتاج الأغلبية البرلمانية . و عادة ما يكون رئيس الوزارة الذي يكلف تشكيل الحكومة ، رئيس حزب الأغلبية البرلمانية، أو الشخص الذي يحظى بدعم مجموعة الأحزاب التي تسيطر على أغلبية المقاعد في البرلمان .

وعندما يقوم الرئيس المكلف بتشكيل الوزارة ، يختار الوزراء من أركان حزبه أو من مجموعة الأحزاب التـــي تهيمـــن على أغلبية المقاعد في البرلمان ، لكن ذلك لا يمنع من اختيار أشخاص محايدين أو أصحاب خبرة ما دام ذلك يضمن نيل الثقة للوزارة .

و يعد البرلمان في ظل النظام البرلماني منتدى للأحزاب السياسية المتنافسة التي تعبر عن آرائها وأفكارها مـــن خـــلال ممارســـة دور الرقيـــب علـــى أعمال الوزارة . ولم يعد البرلمان هيئة تسيطر عليها الطبقة البرجوازية (٢) . فكل طبقات المجتمع تستطيع أن تمثل في البرلمان دون أن يكون البرلمان حكرا على فئة اجتماعـــية تســـعى إلى تكريس هيمنتها من خلاله .وهذا الوضع يتفق مع المبادئ الديمقراطية التي تهدف إلى تمكين كل فئات الشعب وطبقاته من التعبير عن آرائهم بحرية .

يمكنـــنا تصـــنيف الأنظمة البرلمانية من حيث المنظومة الحزبية السائدة فيها إلى صنفين ، الأنظمة البرلمانية ذات الثنائية الحزبية ، والأنظمة البرلمانية متعددة الأحزاب (٣) :

---

(١) زهير شكر : المرجع السابق . ص٢٠٨ .

(٢)أدمون رباط : المرجع السابق . ص ٦٤٦ .

(٣)موريس دوفرجيه : المؤسسات السياسية والقانون الدستوري . تعريب : د جورج سعد . منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ( مجد) . بيروت ١٩٩٢ . ص ١٣٠ .

## ١-الأنظمة البرلمـــانية ذات الثنـــائية الحـــزبية

تنحصر المنافسة في ظل هذا النظام بين حزبين سياسيين فقط ، فالحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية يشكل الـــوزارة بمفـــرده ، لانه ضمن الحصول على ثقة البرلمان الذي يقف دوما إلى جانبه عند ممارسة أعمال السلطة التنفيذية . ويترتب على نظام الثنائية الحزبية النتائج الآتية :

أ-اتســـام الوزارة بالتجانس بين اعضائها ، لان أعضاء الحكومة هم قادة الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية ، و بالتالي تتمكن الوزارة من تطبيق برامجها دون وجود عوائق ، كما أنها تتحمل مسؤولية فشلها دون ان تلقي عواقب هذا الفشل على حلفائها .

ب- اتســـام الوزارة بالاستقرار ، لانها تضمن ثقة البرلمان طوال مدة ولايته ، إلا اذا حصلت أزمة داخل الحزب الحاكم نتيجة صراع بين التيارات أو الأجنحة المختلفة ، وهو أمر نادر الحدوث (١).

ج- زوال ســـلطة حـــل البرلمان لان الحزب الذي يسيطر على الأغلبية البرلمانية يشكل في الوقت نفسه الـــوزارة ، و لان هذه الاخيرة تستمد قوتها من دعم وثقة الأغلبية البرلمانية التي تنتمي إلى نفس الحزب ، وهـــذه الأغلبـــية تعمـــل علـــى تســـهيل عمل الحكومة وتمرير مشاريع القوانين التي تقترحها الحكومة بيسر و سهولة، فمن غير المتصور أن تقوم الحكومة باللجوء إلى حل البرلمان (٢).

و في المقابل لن يلجأ البرلمان إلى سحب الثقة من الوزارة ، لأن الوزارة غالبا ما تشكل من اركان الحزب الذي يهيمن على الأغلبية البرلمانية .

د- وجـــود تمركـــز شـــديد للسلطة في يد رئيس الوزارة الذي يحتل مركز رئيس الحزب المسيطر على الأغلبـــية البرلمانـــية ، وهـــذا مـــا يؤدي إلى تبعية البرلمان للحكومة ، و يهدد دور الرقابة الذي ينبغي للـــبرلمان القيام به . و يرجع ذلك إلى أن رئيس الوزارة يملك سلطة مزدوجة على الوزارة التي يترأسها و فـــي الوقت نفسه على الأغلبية البرلمانية التي تتكون من الحزب الذي يترأسه . وبذلك يكون الفصل بين الســـلطتين التشـــريعية والتنفيذية مهددا بالزوال ، لان الفصل الحقيقي هو بين حزب الأغلبية والوزارة من ناحية وحزب الأقلية من ناحية أخرى ، و يقف حزب الأغلبية البرلمانية دوما إلى جانب الوزارة.

هـــ- اختيار الشعب مباشرة للوزارة ، لانه يختار قائمة أحد الحزبين المتنافسين في البرلمان التي تتشكل غالبا من اركان الحزب الفائز في الانتخابات ، و هذا ما يعزز شرعية وفاعلية الوزارة (٣).

---

(١) زهير شكر : المرجع السابق . ص ٣٢٧ .

(٢) موريس دوفرجيه : المرجع السابق . ص ١٣١.

(3) Jean Gicquel : Droit constitutionnel et institutions politiques .16 édition .Montchrestien – Delta .Liban 2000. P203.

## ٢- الأنظمة البرلمـــانية ذات التعـــددية الحـــزبية :

في النظام القائم على تعدد الأحزاب الممثلة في المجلس النيابي ، تغيب في الانظمة البرلمانية ذات التعددية الحزبية ، الحكومات ذات اللون الواحد (١).و نظام التعددية الحزبية واسع الانتشار في المجتمعات الغربية ، ويجـد تفسيره في العديد من الاسباب الاقتصادية والاجتماعية والدينية والتاريخية ، التي تختلف من بلد الى آخر . ويترتب على هذا النظام نتائج مغايرة لنتائج نظام الثنائية الحزبية وهي :

أ- يتعذر على أي حزب من الأحزاب المتنافسة الحصول على الأغلبية البرلمانية . الا انه يمكن وجود حـزب " مسيطر "(٢) يحظى بعدد من المقاعد تفوق عدد مقاعد الأحزاب الأخرى دون ان يسيطر على الأغلبـية البرلمانية التي تخوله تشكيل الوزارة منفردا . و غالبا ما يلجأ رئيس الدولة إلى تكليف رئيس الحزب المسيطر تشكيل حكومة ائتلافية مع الأحزاب الأخرى .

ب- تتشـكل الـوزارة في ظل نظام التعددية الحزبية من عدة أحزاب سياسية ، و بالتالي تفقد الوزارة سمة التجانس بين أعضائها،وتعمد الحكومة إلى وضع سياسة عامة توافق عليها الأحزاب السياسية التي تتألف منها. ممـا يعنـي ان أيا من الأحزاب المؤتلفة لا يستطيع تطبيق برنامجه دون تعديله بما يتفق مع برامج الأحزاب الأخرى المشاركة في الحكم.

ج- تتسـم الـوزارة بعـدم الاستقرار (٣) ، لان استمرار الوزارة رهن باستمرار التوافق بين الأحزاب المشاركة في الوزارة ، وغالبا ما تحدث منازعات بين هذه الأحزاب تؤدي إلى انهيار الوزارة .

د - يـؤدي نظام التعددية الحزبية إلى تفعيل دور البرلمان في الرقابة على أعمال الوزارة، ويكون طرح الـثقة بالحكومة ورئيسها ليس بعيدا عن الواقع العملي، خصوصا عند نشوب صراع بين أحزاب الائتلاف الحكومـي ، كما ان الحكومة تلجأ إلى حل البرلمان عندما تجد أن تركيبة البرلمان عاجزة عن إنتاج حكومة قادرة على الحكم بفاعلية .

هـ- يختار الشعب في ظل هذا النظام عدة قوائم انتخابية ، وبالتالي لا يمكن اعتبار أن الشعب هو الذي يختار الوزراة لان المقاعد ستتوزع على عدة أحزاب وليس على حزبين سياسيين فقط ، وبالتالي فان رئيس الدولة هـو الـذي يختار رئيس الحزب القادر على تشكيل وزارة ائتلافية ، حتى لو لم يكن هذا الحزب هو " الحـزب المسـيطر " . ففي تركيا التي يأخذ دستورها بالنظام البرلماني التقليدي فاز حزب الرفاه بأكبر عدد من المقاعد في البرلمان ، الا ان رئيس الدولة لم يقم بتكليف رئيس حزب الرفاه تشكيل الحكومة دون أن يعتبر ذلك مساسا بالأصول الديمقراطية (٤) .

---

(١) المعجـم الدستوري : تأليف Olivier Duhamel et Yves Meny . تعريب منصور القاضي . منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع (مجد) . بيروت ١٩٩٦ . ص ٣٠٧ .

(٢) موريس دو فرجيه : المرجع السابق . ص ١٣٢.

(٣) المعجم الدستوري : المرجع السابق. ص ٣٠٨ .

(٤) محمد نور الدين : تركيا في الزمن المتحول . دار رياض نجيب الريس للكتب والنشر . لندن بيروت ١٩٩٧ .ص ٧٠.

## ثالثا :علاقــة النظــام الانتخــابي بالنظــام البرلمــاني :

ان وجــود بــرلمان منتخب يعتبر احد اهم اركان النظام البرلماني ، فالبرلمان هو الممثل الفعلي لارادة الشــعب ومــنه تنبثق الحكومة التي تمثل الأغلبية البرلمانية . و تمارس الوزارة السلطة التنفيذية بفضل ثقة الــبرلمان، وتــبقى الحكومة خاضعة لرقابته طالما كانت تمارس السلطة ، مما يعني ان البرلمان هو محور الــنظام البرلماني ، وهذا النظام يمثل بدوره أفضل صور الديمقراطية النيابية . و الديمقراطية تعني ان يحكم الشعب نفسه بنفسه ، وعندما يكون البرلمان ممثلا للشعب فانه يمارس السلطة نيابة عنه ، ولصحة هذا التمثيل لا بد من ان يكون البرلمان المرآة التي تعكس واقع القوى السياسية الفاعلة .

وبما أن النظام الانتخابي يشكل الأداة التي تسهم في رسم صورة صادقة للقوى السياسية في البرلمان ، وبما ان البرلمان هو محور النظام البرلماني ، فقد كان هناك ارتباط وثيق بين النظام الانتخابي والنظام البرلماني ، و يعــد النظام الانتخابي القناة التي تعبر من خلالها القوى السياسية الى البرلمان . فان كانت هذه القناة خالية مــن العوائــق والشــوائب ســمح ذلك لأكبر عدد من القوى السياسية بان تتمثل في البرلمان ، بحيث يكون البرلمان ممثلا للشعب .

و بسبب الترابط القائم بين النظام الانتخابي والنظام السياسي ، فإن فساد النظام الانتخابي يؤدي الى فساد النظام البرلماني، والعكس صحيح . وهذا الارتباط يرجع الى ان الديمقراطية البرلمانية تقوم على مبدأ التمثيل الشــعبي (١). و لكي تتحقق الديمقراطية البرلمانية ،لا بد من وجود نظام انتخابي عادل يحقق المساواة بين افراد الشعب، كما ان العملية الانتخابية لا بد من ان تجري في ظل جو من النزاهة وحياد السلطة ، التي تعمل على توفير الحرية لجميع الناخبين وتمتنع عن التدخل و ممارسة الضغوط عليهم .

ان تحقــيق تمثــيل صحيح داخل البرلمان لا يقتصر فقط على صلاح النظام الانتخابي ، بل لا بد من ان تــرافق العملية الانتخابية اجواء ديمقراطية تساعد الناخبين على الادلاء باصواتهم بحرية دون اية ضغوط ، وان يتمكــن المرشــحون مــن التعبير عن آرائهم السياسية دون تدخل من احد ، وان تتوفر للجميع فرص متســاوية فلا تستأثر بوسائل الاعلام الرسمية فئة دون اخرى (٢).و لكن ما هي العوامل التي تؤدي الى الاخلال بصحة التمثيل في البرلمان ؟

### الاسباب التي تــؤدي الى عــدم صــحة التمثيل الشعبي في البرلمــان :

هناك عدة اسباب تؤدي الى عدم صحة التمثيل الشعبي في البرلمان ، اهمها(٣) :

---

(١)محمد المجذوب : المرجع السابق . ص٣١٨ .

(٢) مراقــبة الانــتخابات و الانظمــة الانتخابية : القسم الاول : مراقبة الانتخابات ( مفاهيم وتجارب ) . تأليف اينما نايتس – اوتبيراك . الناشر مؤسسة فريدريش ناومان و مؤسسة معوض . بدون تاريخ .ص١٥

(٣) موريس دوفرجيه :المرجع السابق .ص٨٥.

١- **التقسيم الاستنسابي للدوائر الانتخابية :** ان الغاية من وضع النظام الانتخابي هي تحقيق اكبر قدر من المساواة بين الناخبين والمرشحين ، فلا يجوز تقسيم الدوائر الانتخابية على نحو يناسب فئة سياسية دون اخرى ، فتتمكن بعض القوى السياسية من الوصول الى البرلمان دون غيرها .

٢- **القوائـم الملـغومـة :** ان اعتماد نظام القوائم الانتخابية ضرورة لا مفر منها اذا تعددت الاحزاب السياسـية المتنافسـة . و في هذا النظام يتولى الناخب اختيار أكثر من مرشح عن الدائرة الانتخابية ، علـى خـلاف نظـام الانتخاب الفردي حيث يقوم الناخب باختيار مرشح واحد عن الدائرة الانتخابية . هـذا يعنـي ان نظـام الانتخاب بالقوائم يخير الناخب بين البرامج وليس بين الافراد ، ويساهم في خلق تكتلات نيابية تعتبر اساسية لتحقيق ممارسة ديمقراطية صحيحة وفقا لقواعد النظام البرلماني(١) .

الا انـه قـد يساء استخدام القوائم الانتخابية في بعض الاحيان ، كأن يدخل القائمة شخصيات ليس لها وزن انتخابي ، فتستغل ثقة الناخب برئيس القائمة او الحزب السياسي صاحب القائمة ، بهدف اعطاء هذا المرشح غـير المعروف عددا من الاصوات من قبل الناخبين ، ويطلق على هذه القوائم تسمية القوائم الملغومة، أي انها تتضمن اسماء مرشحين لا يتمتعون بأية صفة تمثيلية .

٣- **الـنظام الانتخابي الاكثري البسيط :** قد يأخذ قانون الانتخاب بالنظام الاكثري البسيط او النظام النسبي ، لكـن الاخذ بالنظام الاكثري البسيط يحرم فئة من الشعب من ان تمثل في البرلمان ، اما النظام النسبي فأنه يمكن القوى السياسية من ان تمثل في البرلمان بمقدار الاصوات التي تحصدها في الانتخابات ، أي ان مقدار المقاعد التي تحصل عليها قائمة انتخابية ، يكون بمقدار الاصوات التي تنالها .

و بالتالي يمكن اعتبار النظام الاكثري البسيط لا يحقق التمثيل الصحيح للقوى السياسية في البرلمان خصوصا الـنظام الاكثري البسيط على درجة واحدة (٢) حيث يفوز في الانتخابات القائمة التي تحصل على أكبر عدد من الاصوات ، و ليس من الضروري ان تحصل على الاغلبية المطلقة لعدد اصوات المقترعين ، بل يكفي لنجاح القائمة الحصول على الاغلبية البسيطة أي اكبر عدد من الاصوات ، فلو كان هناك دائرة انتخابية فيها ١٠٠٠٠ ناخـب وكان هناك ثلاثة قوائم متنافسة نالت القائمة "أ" ٤٠٠٠ صوت والقائمة "ب" ٣٠٠٠ صوت والقائمة "ج" ٣٠٠٠ صوت فان القائمة التي تفوز بكل المقاعد هي القائمة "أ" اما القائمتان "ب" و"ج" فلا تنالان أي مقعد ، مما يعني حرمانهما من أي تمثيل في البرلمان بالرغم من ان عدد الاصوات التي نالتاها يفوق عدد اصوات القائمة الفائزة .

امـا في ظل نظام التمثيل النسبي فان القائمة " أ " تنال اربع مقاعد والقائمة" ب " ثلاث مقاعد والقائمة " ج " ثـلاث مقـاعد،أي كـل قائمـة تـنال عـددا مـن المقـاعد يتناسـب مـع مقـدار الاصـوات التـي حصـلت علـيها ، وهذا النظام يتلافى عيوب نظام الانتخاب بالاكثرية البسيطة الذي يؤدي الى عدم المساواة في التمثيل .

---

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله : النظم السياسية . الدار الجامعية . بيروت بدون تاريخ . ص٢٣٧.

(٢)اسـماعيل الغـزال : القـانون الدسـتوري والـنظم السياسية . ط٥. منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ( مجد ). بيروت ١٩٩٣ ص ١١٨.

٤- **عـدم المســاواة في الدوائر الانتخابية** : و يجب ان يهدف النظام الانتخابي الى تحقيق المساواة بين الدوائر الانتخابية . والمساواة تقتضي " ان يكون العدد الضروري من الناخبين لانتخاب نائب ، موحدا بالنسبة لكل الدوائر الانتخابـية .هـذا لا يعني ان تنتخب كل الدوائر الانتخابية نفس العدد من النواب ، بل ان تكون النسبة بين عدد النواب وعدد الناخبين واحدة في كل الدوائر" (١).

٥- **الاقـتراع المقيد** : و يعني ان يكون الناخب حائزا على درجة علمية معينة او نصاب مالي محدد ، في السابق كان يشترط في الناخب ان يكون من أصحاب الأملاك او من دافعي الضرائب (٢).و يتعارض الاقتراع المقيد مع تمكين الشعب بأكمله من ممارسة حقوقه السياسية ، و بالتالي فأنه يتعارض مع المبادئ الديمقراطية . و معظم دول العــالم تعـتمد في الوقت الحاضر الاقتراع العام أي تمكين كل من بلغ سن الرشد الاقتراع دون تقييد ذلك بشرط النصاب المالي او الحصول على درجة علمية الا ان ذلك لا يعني ان حق الانتخاب مطلق لجميع المواطنين، فمعظـم الأنظمــة الانتخابية في دول العالم تشترط في الناخب عدة أمور دون اعتبارها متعارضة مع الاقتراع العام، و من اهم هذه الشروط :

أ-ان يكون الناخب حائزا جنسية الدولة ، إذ من الطبيعي حرمان الأجانب من حق الانتخاب وجعله قاصرا على الوطنيين، بل ان بعض الدول تشترط في الوطني بالتجنس مرور مدة زمنية معينة قبل ممارسة حق الانتخاب .

ب- ان يكون الناخب قد بلغ سن الرشد السياسي ، و بعض الدول تحدده ببلوغ سن الواحدة و العشرين كلبنان او ببلوغ سن الثامنة عشرة كفرنسا ومصر . و الدول التي تسعى الى توسيع هيئة الناخبين وتحقيق اكبر قدر من الديمقراطية تجعل سن الرشد السياسي هو نفسه سن الرشد المدني أي ثمانية عشر سنة (٣).

ج-يشترط في الناخب ان يكون متمتعا بقواه العقلية ، أي ان يكون سليم العقل ، فكما ان الأطفال يحرمون من حق الانتخاب لصغر سنهم وقلة إدراكهم فانه من باب اولى حرمان المجنون او المعتوه من حق الانتخاب.

د-يجب ان يكون الناخب متمتعا بالاهلية المدنية غير محكوم عليه بجناية او جنحة شائنة كالسرقة و الاحتيال و الرشوة أو إساءة الائتمان .

هـ- كانت المرأة في العصور الوسطى محرومة من حق الانتخاب و يرجع ذلك الى الافكار والمفاهيم التي كانت سائدة في حينه ، والتي كانت ترفض تحقيق المساواة بين الرجل والمرأة ، وترى بأن الحياة السياسية يجب ان تكون حكرا على الرجال . الا انه بفضل انتشار الافكار الديموقراطية بدأت المرأة تأخذ حقوقها ، وكانت الولايات المتحدة الرائدة في منح المرأة حق الانتخاب ، حيث منحت ولاية Woyming المرأة هذا الحق ، قبل ان يعمم على كل الولايات الاميركية بتعديل الدستور الاميركي في العام ١٩٢٠ . وامتدت هذه الحركة بعد الحرب العالمية الاولى لتشمل الدول الاوروبية : الدانمارك ١٩١٥ و بريطانيا ١٩١٨ الاتحاد السوفياتي ١٩١٨ وفرنسا في العام ١٩٤٤ (٤).

---

(١) زهير شكر : المرجع السابق . ص ١١١.

(٢) موريس دوفرجيه : المرجع السابق . ص٨٠ .

(٣) عبد الغني بسيوني : النظم السياسية . المرجع السابق . ص ٢٣٢.

(٤) Gicquel : op . cit. P141 .

كما ان معظم دول العالم في الوقت الحاضر تعطي المرأة حق الانتخاب لأن حرمانها منه يتعارض بشكل واضــح مــع التمثــيل الصـــحيح للشعب في البرلمان ، فالمرأة هي نصف المجتمع ولا بد من تمكينها من الاقتراع في سبيل اختيار من يمثلها و يحمل قضاياها الى البرلمان .

٦- تشويـــه الأجواء الانتخـــابيـــة :

قــد يكــون النظام الانتخابي عادلا من حيث تقسيم الدوائر الانتخابية او منح المواطنين حق الانتخاب ، الا ان هناك بعض العوامل التي تؤدي الى تشويه العملية الانتخابية ، اهمها :

أ- الضـــغوط على المرشحين ، التي تؤدي الى عدم تمكينهم من القيام بحملاتهم الانتخابية كعقد الاجتماعات ولصـــق الاعلانـــات و توزيـــع المناشـــير او استعمال وسائل الاعلام الرسمية بشكل متساو مع المرشحين الاخرين.

ب-عـــدم المســـاواة المالية بين المرشحين ، فقد يكون بعض المرشحين من أصحاب رؤوس الأموال بحيث يســخرها فـــي حملـــته الانتخابـــية بشكل يتجاوز الحد المألوف ، ولا يتناسب مع القدرة المادية للمرشحين الأخرين. و لمنع اصحاب رووس الاموال من السيطرة على البرلمان، والحؤول دون الرشوة الانتخابية (١). لذلك عمد العديد من الدول الديمقراطية الى تحديد سقف للنفقات الانتخابية التي يجوز للمرشحين إنفاقها في حملاتهـــم الانتخابية و تجاوز هذا السقف يشكل سببا من أسباب الطعن أمام الهيئات المختصة .وذلك لان " ضغط المال يرسي لا مساواة كبيرة بين المرشحين " (٢).

ج-الضغوط على الناخبين، كأن يتم تهديد العمال بفصلهم من العمل في حال لم يقوموا بانتخاب مرشح معين، او يـــتم الانتخاب تحت وطأة الخوف من حكومة بوليسية تعمد الى التدخل من خلال أجهزتها الأمنية ، او ان تقـــوم بإثارة النعرات الطائفية او الحساسيات المناطقية بهدف توجيه العملية الانتخابية لصالحها .هذا بالاضافة الـــى العديـــد من العوامل التي تؤدي الى تشويه العملية الانتخابية مما يؤدي الى ان يصبح تمثيل الشعب في البرلمان غير صحيح .

ان النظام الانتخابي والاجواء التي تحيط بالعملية الانتخابية تشكل عوامل أساسية تؤثر بشكل واضح في صحة التمثـــيل في البرلمان .و غياب التمثيل الصحيح للشعب في البرلمان يعني عدم تطبيق المبادئ الديمقراطية . لذلـــك لا بـــد مـــن تجنب العوائق التي تحول دون تمثيل جميع القوى السياسية الفاعلة في البرلمان ، بهدف الوصول الى نظام برلماني ديمقراطي ، يكون الشعب هو الحاكم و ليس فئة قليلة لا تمثله .

---

(١) امون رباط : المرجع السابق . ص ٤٥٨ .
(٢) موريس دوفيرجيه : المرجع السابق . ص ٨٩.

## القسم الثاني : الفصل المرن بين السلطات

مبدأ الفصل بين السلطات هو أحد الأركان الأساسية للنظام الديموقراطي . و هو يقضي بتوزيع وظائف الدولة الثلاث : التنفيذية والتشريعية والقضائية على ثلاث هيئات مستقلة (١)..

و الهـدف من مبدأ الفصل بين السلطات هو ضمان حريات الأفراد في مواجهة طغيان الدولة وما تتمتع به من سلطات وامتيازات ، لان تركيز جميع السلطات في يد شخص أو هيئة واحدة يؤدي حتما إلى الاستبداد الـذي يشكل خطرا محققا على الحقوق والحريات التي يتمتع بها الأفراد في الدولة . و لتحقيق الحرية التي تمكن الأفراد من ممارسة هذه الحقوق ، لا بد من منع تركيز السلطات في يد هيئة واحدة ، و توزيعها على هيـئات تتمتع بكيان خاص، بحيث تقوم كل منها بوظيفتها بشكل مستقل ، و تمارس في الوقت نفسه نوعا من الضغط على السلطات الأخرى ، من خلال ما تملك من آليات تعاون تجاه الأخرى ، وهذا ما يخلق نوعا من التوازن بين السلطات ويمنع الاستبداد والطغيان (٢).

و لا يمكـن تطبـيق مـبدأ الفصل بين السلطات إلا في ظل الديمقراطية النيابية حيث يوجد هيئات تمارس السـلطة باسم الشعب . أما في ظل الديمقراطية المباشرة فان الشعب يمارس السلطة مباشرة دون وجود هيـئات تمـثله ، فـلا حاجة ، اذا ، إلى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات لعدم وجود هيئات تتوزع عليها وظائف الدولة و إنما توجد هيئة واحدة تمارس السلطة ، هي الشعب نفسه .

و مـبدأ الفصل بين السلطات لا وجود له في ظل الأنظمة الدكتاتورية حيث يكون شخص واحد أو هيئة واحـدة تجمـع بين يديها جميع السلطات ، دون ان تسمح للشعب بالمشاركة في صنع القرار ، و هذا بدوره يؤدي إلى الظلم والاستبداد .

و لذلـك نودي بمبدأ الفصل بين السلطات في الماضي كسلاح فعال في مواجهة الاستبداد ، و وجد رجال الـثورة الفرنسـية في هذا المبدأ ضالتهم ، بهدف إضعاف سلطان الملك خصوصا في ظل الدستور الفرنسي الأول (٣).

الا ان رجـال الثورة الفرنسية اخذوا بالمفهوم الجامد لمبدأ الفصل بين السلطات ، خلافا لما ذهب إليه مونتسـكيو Montesquieu (٤) الـذي أعتـبر أن الفصل يجب أن يكون مرنا يقيم التوازن و التعاون بين السلطات المختلفة .

---

(1) Gicquel : op. Cit. P 104.

(٢)و(٣) ادمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري العام . ج٢ . دار العلم للملايين . بيروت ١٩٧١ . ص ٥٥٩ .

(٤)مونتسـكيو ، شارل : فيلسوف و مفكر فرنسي ولد في العام ١٦٨٩ في بوردو جنوب غرب فرنسا . كان ابوه قاضيا ، ومن ثم أصـبح هو رئيس محكمة في برلمان بوردو عام ١٧١٦ . من اشهر مؤلفاته كتاب "روح الشرائع" الذي تضمن شرحا لمبدأ الفصل بين السلطات . توفي في العام ١٧٥٥ . راجع الموسوعة السياسية : المرجع السابق . ج٦ . ص ٤٨٣ .

وبما أن النظام البرلماني هو أحد صور الديمقراطية النيابية و بما ان مبدأ الفصل بين السلطات أحد مقوماته، فـان التطبـيق الامـثل له يكون في ظل النظام البرلماني ، الذي يقوم على التوازن والتعاون بين السلطتين التشـريعية والتنفـيذية ، و تكون فيه كل سلطة من السلطات موزعة على اكثر من هيئة أو شخص (١) ، وهذا الفصل يتفق مع المفهوم المرن للمبدأ كما ذهب إليه مونتسكيو .

و فـي هذا القسم سنطلع على مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات عند مونتسكيو ، ثم على أهمية هذا المبدأ بالنسبة للنظام البرلماني باعتباره أحد الأسس التي يقوم عليها .

## أولا : مبدأ الفصل بين السلطات عند مونتسكيو :

يعتـبر مونتسـكيو افضل من شرح مبدأ الفصل بين السلطات في مؤلفه : روح الشرائع، وذلك في الفصل السادس من الكتاب الحادي عشر ، الخاص بشرح النظام الدستوري القائم حينذاك في إنكلترا (٢).

و إن كان فضل مونتسكيو في إبراز هذا المبدأ لا ينكر إلا أن جذور هذا المبدأ ترجع إلى زمن بعيد منذ عهد الفلاسـفة اليونان القدامى ، وكان جون لوك في العصر الحديث أول من ابرز ملامح هذا المبدأ في كتابه " الحكومة المدنية " الذي صدر عام ١٦٩٠ (٣).

### ١- وظائف الدولة عند مونتسكيو :

يرى مونتسكيو أن للدولة ثلاث وظائف على الشكل الآتي :

_ الاولـى هي الوظيفة التي تهدف إلى وضع القواعد التي تحكم سلوك الأفراد في المجتمع ، و يطلق عليها اسم **السلطة التشريعية** .

_ الثانـية هـي الوظـيفة التـي ترمي إلى إجراء الأعمال واتخاذ القرارات وتنفيذ ما يصدر عن السلطة التشريعية من قوا نين و التي يطلق عليها اسم **السلطة التنفيذية** .

_ الثالـثة هـي الوظـيفة التـي تختص بالفصل في النزاعات بين الأفراد ، و يطلق عليها اسم **السلطة القضائية** (٤).

---

(١)Philipe Parini : Les Institutions Politiques .Armand Colin . Paris 1987 . P47.

(٢) Andre Hauriou : Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. Édition Montchrestien . Paris 1966 .P206.

(٣) عبد الغني بسيوني عبد الله : النظم السياسية . المرجع السابق . ص ٢٦٠ .

(٤) ادمون رباط : المرجع السابق . ص ٥٦٧ .

وذهب مونتسكيو إلى ضرورة توزيع هذه الوظائف الثلاث على هيئات مستقلة ، تختص كل منها بوظيفة من الوظـائف ، دون ان يكون هناك هيئة واحدة تضع يدها على جميع السلطات ، لان المرء بطبيعته يسيء استعمال السلطة التي يتمتع بها ، ولكي لا يساء استعمال هذه السلطات يجب توزيعها على اكثر من شخص أو هيئة ، لان السلطة تحد السلطة وتمنعها من الشطط والمغالاة .

## ٢- مفهوم الفصل المرن بين السلطات :

يؤمـن مونتسـكيو بالفصل المرن بين السلطات الذي يحقق التعاون والتوازن بين الهيئات التي يناط بها ممارسـة احدى وظائف الدولة ، حيث تملك كل هيئة سلطتين " سلطة تقرير وسلطة ردع " (١) ، أي أنها تملك سلطة ممارسة الوظيفة التي تختص بها ، بشكل مستقل عن الهيئات الأخرى ، وتملك في نفس الوقت سـلطة ردعها ، من خلال آليات التعاون التي تملكها ، و هذا ما يحقق الرقابة المتبادلة بينها ،ويؤدي الى كـبح طغيانها . و هذا هو المقصود بعبارة مونتسكيو الشهيرة " أن السلطة تحد السلطة **Le pouvoir arrête le pouvoir**

## ٣-الفصل بين السلطات ضمانة للحرية :

و أكد مونتسكيو أن الفصل بين السلطات هو شرط ضروري لوجود الحرية ، " إذا اتحدت السلطة التشريعية مـع السـلطة التنفيذية فلن يكون هناك حرية ، إذ يخشى أن يسن نفس الحاكم أو نفس مجلس الشيوخ قوانين اسـتبدادية من اجل أن ينفذها بطريقة استبدادية ... ولن تكون هناك حرية أيضا إذا كانت سلطة القضاء غير منفصلة عن السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية .."

لقـد استخدم هذا المبدأ كأداة في مواجهة الدولة الاستبدادية ، و في سبيل حماية حقوق وحريات الأفراد من تعسف الدولة وطغيانها ، لأنها تملك سلطات وامتيازات لا يملكها الأفراد.

## ٤-رجال الثورة الفرنسية يتبنون الفصل الجامد بين السلطات :

أخـذ رجـال الـثورة الفرنسية بمبدأ الفصل بين السلطات حيث نصت عليه المادة ١٦ من "إعلان حقوق الإنسـان و المواطـن " الصـادر في العام ١٧٨٩ وقد جاء فيها : **" كل مجتمع لا تكون حقوق الإنسان فيه** مضمونة أو الفصل بين السلطات فيه غير محدد هو مجتمع بلا دستور "

غـير أن رجـال الثورة الفرنسية لم يأخذوا بمفهوم الفصل بين السلطات الذي ذهب إليه مونتسكيو في كتابه روح الشـرائع ، أي الفصـل المـرن القـائم على التعاون بين السلطات ، بل اخذوا بالفصل الجامد بين السـلطات ، " القائم على استقلال كل سلطة في اداء وظيفتها و عدم تدخلها في شؤون السلطة الاخرى ، و لـو تحقيقا للرقابة المتبادلة " (٢) وبذلك يكون رجال الثورة الفرنسية قد فسروا مبدأ الفصل بين السلطات على نحو مغاير لما ذهب إليه مونتسكيو شارح هذا المبدأ .

---

(١) اسماعيل الغزال : المرجع السابق . ص ١٢٢ .

(٢) محمـد رفعـت عـبد الوهاب : الرقابة على دستورية القوانين و المجلس الدستوري في لبنان . الدار الجامعية . بيروت ٢٠٠٠ . ص ٦٨ .

وهكـــذا نلاحـــظ أن المفهوم السليم لمبدأ الفصل بين السلطات كما ذهب إليه مونتسكو هو الفصل المرن بين السـلطات القـائم علـى تـوازن وتعاون السلطات فيما بينها . وهذا ما يحقق رقابة متبادلة تمنع الاستبداد والطغيان وتحمي حقوق وحريات الأفراد في المجتمع .

## ثانيا : الفصل المرن بين السلطات أساس النظام البرلماني

يـأخذ الـنظام البرلمانـي بالمفهوم الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات وفق ما ذهب اليه المفكر الفرنسي مونتسكيو ، أي الفصل المرن حيث يوجد توازن وتعاون بين السلطات ، بخلاف النظام الرئاسي الذي يقوم على الفصل الجامد بين السلطات بحيث تمارس كل سلطة الوظيفة المنوطة بها بالاستقلال عن الاخرى (١).

والجديـر ذكـره ان مونتسكيو قد تناول مبدأ الفصل بين السلطات في كتابه روح الشرائع عند الحديث عن الـنظام الدستوري الانكليزي الذي كان قائما حينذاك ، ولقد سبق القول بان انكلترا هي مهد النظام البرلماني حيـث نشأت قواعده واستقرت فيه ، وهذا يعني ان هناك ارتباطا وثيقا بين النظام البرلماني ومبدأ الفصل بين السلطات كما شرحه مونتسكيو .

و مـا يمـيز النظام البرلماني عن غيره من النظم السياسية الأخرى ، بالاضافة الى كون الفصل يقوم على أسـاس الـتعاون والـتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، هو كون وظائف كل من هاتين السلطتين موزعة على اكثر من شخص او هيئة (٢).

### ١- الفصـل داخـل السلطـات :

مـن أهـم مقومات النظام البرلماني ان السلطة التنفيذية تتكون من عنصرين : رئيس الدولة و رئيس الوزارة ، كما ان السلطة التشريعية المكونة في الغالب من هيئة واحدة ، كما هو الحال في لبنان ، قد تتكون من مجلسين .

#### أ- الفصل داخل السلطة التنفيذية :

قد تكون السلطة التنفيذية ثنائية غير متوازنة ، بحيث يكون للملك او لرئيس الجمهورية دور فخري ، وللوزارة السلطة الفعلية ، وهذا هو الوضع الغالب في الانظمة البرلمانية التقليدية . و لكن ذلك لا يعني ان السـلطة الاجرائـية تمنح للوزارة وحدها ، انما معظم الدساتير التي تأخذ بالقواعد التقليدية للنظام البرلماني تعطـي رئـيس الجمهوريـة العديد من الصلاحيات كإصدار القوانين والاعتراض عليها وإبرام المعاهدات و دعوة البرلمان لعقود استثنائية .

---

(١)اسماعيل غزال : المرجع السابق .ص ١٣٣.

(2) Parini : op. Cit. P 47 .

الا انـــه أيـــا تكن الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الدولة ، فان كفة الوزارة هي الراجحة لكونها تختص بوضــــع السياسة العامة للدولة وتكون مسؤولة أمام البرلمان ، اما رئيس الدولة فلا يستطيع ان يمارس أية صـــلاحية بنفسه و إنما بواسطة وزرائه ، لذلك كانت توقيعاته غير ملزمة الا اذا كانت مصحوبة بتوقيع رئيس الوزراء والوزراء المختصين ( قاعدة التوقيع الوزاري المجاور ).

و يكمـــن الفصل المرن داخل السلطة التنفيذية في كون كل من رئيس الدولة و رئيس مجلس الوزراء يتمتع بصـــلاحيات محددة ينص عليها الدستور ، و في الوقت عينه توجد آليات تعاون تشكل ادوات رقابة يمارسها كـــل منهما تجاه الاخر . هذا ما يلزم رئيس الدولة و مجلس الوزراء بان يمارسا صلاحياتهما كما نص عليها الدستور دون شطط او انحراف .

الدســـتور اللبنانـــي نـــص على صلاحيات رئيس الجمهورية في الفصل الرابع منه ،و حدد في المادة ٦٥ صـــلاحيات مجلس الوزراء ، بحيث تكون لمجلس الوزراء صلاحيات مستقلة عن تلك التي يتمتع بها رئيس الجمهوريـــة . الا ان المادة ٥٤ نصت على ان مقررات رئيس الجمهورية يجب ان يشترك معه في التوقيع علـــيها رئيس الحكومة و الوزير او الوزراء المختصون . في المقابل فان قرارات مجلس الوزراء لا تكون نافذة الا اذا افرغت في مراسيم صادرة عن رئيس الجمهورية .

و هكذا تشكل قاعدة التوقيع الوزاري المجاور احدى ادوات الرقابة المتبادلة بين رئيس الجمهورية من ناحية ومجلـــس الوزراء من ناحية اخرى ، بحيث يشكل التعاون بينهما السبيل لاصدار القرارات العامة . و عند مخالفـــة احدهمـــا لاحكام الدستور او السياسة العامة للدولة ، فللطرف الاخر الامتناع عن التوقيع عليها مما يحول دون اصدارها .

ان الفائدة من وجود هذه الثنائية ، هي الحد من اساءة استعمال السلطة ، لان السلطة تحد السلطة، حيث تمـــارس كـــل هيئة رقابة تجاه الأخرى ، وهذا ما يحول دون التعدي على حقوق وحريات الأفراد في المجتمع .

**ب-الفصل داخل السلطة التشريعية :**

قـــد تكون السلطة التشريعية مؤلفة من مجلس واحد او مجلسين ، أحدهما ينتخب من قبل الشعب بالاقتراع العـــام المباشر و يقوم بمهمتين : سن القوانين و مراقبة عمل الحكومة ( الدور السياسي ) .و الثاني يمثل الشخصـــيات الأرســـتقراطية كمجلـــس اللوردات في إنكلترا ،او القطاعات المهنية كما في بعض الدول الاشتراكية ، او الولايات الأعضاء كما في الدول الاتحادية.

و يكـــون المجلســـان متســـاويين عـــندما يكون لهما سلطات تشريعية وسياسية متساوية ، ويكونان غير متساويين عندما يحتكر احد المجلسين الدور السياسي ، او يكون لأحدهما دور استشاري فقط .

والفوائد من نظام المجلسين كثيرة من اهمها :

١- ضمان عدم طغيان البرلمان ، لان المجلس الواحد يحمل أعضاءه على المغالاة والشطط . وبما ان طغـــيان الجماعـــة اشد خطرا من طغيان الفرد كان لا بد من وجود مجلس اخر يحد من سلطة المجلس الاول .

٢- امـــداد البرلمان بشخصيات ذات كفاءة و خبرة في مختلف الميادين ، فوجود نسبة من البرلمانيين المعينيـــن خصوصـــا فـــي المجلـــس الثانـــي يساهم في تطور العملية التشريعية و اثرائها بالخبرات و الاختصاصات التي تحتاج اليها .

٣- الـــتعمق فـــي دراســـة التشـــريعات التي تصدر عن البرلمان ، لان القوانين تضع قواعد عامة ، و بالتالـــي لا بـــد من ان تكون خالية من الثغرات قدر المستطاع . و دراسة القوانين من قبل مجلسين يـــؤدي الـــى التأنـــي فـــي اصدارها والتعمق في دراستها . هذا ما يحقق الاستقرار التشريعي و يمكن السلطات العامة من تطبيق القوانين الصادرة بيسر و دون عوائق .

و الدســـتور هـــو الـــذي يـــنظم العلاقـــة بين مجلسي البرلمان ، فبعض الدساتير يعطي لكل من المجلسين اختصاصات تشريعية متساوية ، بحيث يتحتم الحصول على موافقتهما معا لاصدار التشريعات . و دساتير اخرى تعطي الارجحية لمجلس على آخر ، فقد نجد المجلس الاعلى لا يملك تعديل مشروع قانون وافق عليه المجلـــس الادنـــى ، ولـــيس امام المجلس الاعلى سوى القبول او الرفض . وفي حال رفض المجلس الاعلى مشروع القانون ، يمكن المجلس الادنى ان يصر عليه باغلبية خاصة فيصبح قانونا.

ففـــي بريطانـــيا كان مجلس اللوردات يتمتع باختصاصات متساوية مع اختصاصات مجلس العموم ، الا ان القانون الصادر عام ١٩١١ قرر عدم اختصاص مجلس اللوردات بنظر مشاريع القوانين المالية ، اما مشاريع القوانين الاخرى فليس له سوى حق الاعتراض عليها . و بموجب القانون الصادر عام ١٩٤٩ لم يعد مجلس اللوردات يملك أي اختصاص تشريعي ، و اقتصرت صلاحياته على بعض الاختصاصات القضائية .

امـــا فـــي فرنســـا التي اخذ دستورها الصادر عام ١٨٧٥ بنظام المجلسين ، فقد كان لكل منهما اختصاصات متساوية في الحقل التشريعي ، الا ان مشروع الموازنة العامة يجب ان يعرض على مجلس النواب اولا و لا يحـــال الى مجلس الشيوخ الا بعد دراسته وانجاز التصويت عليه من قبل مجلس النواب ، كما ان المجلسين يتوليان معا انتخاب رئيس الدولة لمدة سبع سنوات . الا ان مجلس الشيوخ كان يمثل بمفرده السلطة القضائية السياسية التي تحاكم رئيس الدولة والوزراء ، و بذلك سيطر البرلمان على الحياة السياسية حتى ان الفقهاء و صفوا هذا النظام بانه نظام حكومة الجمعية ، بسبب طغيان البرلمان بمجلسيه على الحياة السياسية (١) .

## ٢- الفصـــل المـــرن بين السلطتيـــن التشريعيـــة والتنفيذيـــة

ان النظام البرلماني يقوم على أساس التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، أي ان السلطتين متساويتان لا تســـتطيع إحداهما السيطرة على الأخرى . و الذي يضمن هذا التوازن هو وجود آليات تعاون تستطيع من خلالها إحـــدى الســـلطتين كـــبح جماح السلطة الأخرى و منع طغيانها . فكما تملك السلطة التشريعية سحب الثقة من الحكومة و اجبارها على الاستقالة ، تملك السلطة التنفيذية بالمقابل حق حل البرلمان (٢).

---

(١) عبده عويدات : المرجع السابق . ص ١١٩ .

(٢) ابراهيم شيحا : الوجيز في النظم السياسية و القانون الدستوري. الدار الجامعية . بيروت ١٩٩٥ .ص ٢٥٧ .

أ – **التوازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية** : ان لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية وظيفة تختص بهـا . فالسـلطة التشريعية تختص بالوظيفة التشريعية التي تشمل اقتراح القوانين ومناقشتها واقرارها وفقا للأصول التي يحددها دستور الدولة ، اما السلطة التنفيذية فانها تتولى مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية (١) .

و تـبقى السلطة التنفيذية لدى تنفيذ القوانين مقيدة باحترامها ، فلا تستطيع الخروج عليها او مخالفتها . و لكـن هـل يعنـي ذلك ان السلطة التنفيذية تخضع للسلطة التشريعية ؟ ألا يتعارض ذلك مع التوازن بين السلطات الذي يشكل احد اركان النظام البرلماني ؟

ان الدسـتور هو الذي يحدد اختصاصات كل من البرلمان والوزارة ، فكما ان على الوزارة ان تتقيد باحترام القوانين وتنفيذها دون ان يكون لها الحق في إيقافها او إعفاء أحد من تنفيذها ، فعلى البرلمان أيضا ان يحترم الاختصاصـات التي منحها الدستور للوزارة ، فكل قانون يقيد تلك الصلاحيات هو قانون مخالف للدستور ، وهذا ما يعزز من مكانة الوزارة ويجعلها متساوية مع البرلمان .

و مـا يحقـق الـتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، هو وجود سلطة تنفيذية قوية تتألف من حكومة مسـؤولة أمـام البرلمان و رئيس للدولة غير مسؤول سياسيا . لان عدم مسؤولية رئيس الدولة من الناحية السياسـية يجعلـه متمتعا باستقلالية في مواجهة البرلمان ، مما يساهم في الحد من طغيان البرلمان و يخلق نوعا من التوازن بين السلطتين (٢).

ب- **آليـات التعـاون بيـن السلطتيـن التنفيذيـة والتشـريعية :**

ان التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يكمن فيما تملكه كل سلطة تجاه الأخرى من وسائل التعاون، فكـل سلطة تقوم بخرق مبدأ التوازن والمساواة بين السلطات تمتلك السلطة الأخرى بعض وسائل الضغط التي من شأنها كبح جماح السلطة الأولى ، وبذلك تتحقق الرقابة المتبادلة بينهما ، **وهذه الوسائل هي (٣) :**

– **الوسائل التي تتمتع بها السلطة التنفيذية للتعاون مع البرلمان** :بالرغم من ان البرلمان هو الذي يختص بالعملـية التشـريعية مـن حيث اقتراح القوانين ومناقشتها و إقرارها ، إلا ان السلطة التنفيذية تمتلك بعض الصـلاحيات بحيث تشارك البرلمان في العملية التشريعية ، والتي تشكل جزءا من الأعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية بهدف التعاون مع البرلمان ومن أهم هذه الاعمال :

---

(١) ادمون رباط : المرجع السابق . ص ٥٩٣ .

(٢) إسماعيل الغزال : المرجع السابق . ص ١٢٧ .

(٣) ابراهيم شيحا : المرجع السابق . ص ٢٥٨.

١- **اقــتراح القوانيــن :** فــي ظل النظام البرلماني تكون صلاحية اقتراح القوانين لكل من السلطتين التشــريعية و التنفيذية ، فالاقتراح الذي يصدر عن السلطة التنفيذية يسمى مشروع قانون ، و الذي يصــدر عــن السلطة التشريعية يسمى اقتراح قانون .و لكي تتمكن الحكومة من تحقيق السياسة العامة التــي وضــعتها ، لا بــد من منحها صلاحية اقتراح القوانين ، وبذلك تقوم السلطة التنفيذية بإحالة مشاريع القوانين الى البرلمان لمناقشتها والتصويت عليها .

٢- **الاعــتراض علــى القوانيــن :** فــي حال قيام البرلمان بإقرار قانون ما فمن حق السلطة التنفيذية الاعــتراض علــيه وذلك خلال مهلة معينة يحددها دستور الدولة . و الاعتراض على القوانين نوعان : الاعــتراض المطلــق الــذي يؤدي الى عدم إمكان إصدار القانون و الاعتراض النسبي الذي لا يمنع إصدار القانون يؤدي الى اعادة النظر فيه . فاذا تم إقراره مجددا بأغلبية معينة كان على رئيس الدولة ان يقوم بإصداره . و في حال انقضاء المهلة المحددة للاعتراض على القوانين ، وفقا للدستور ، دون ان تقوم السلطة التنفيذية بإصدار القانون او الاعتراض عليه كان القانون نافذا وواجب الإصدار .

و الاعتراض المطلق هو الذي يجعل رئيس الدولة مساويا للبرلمان في العملية التشريعية ، فلا يصدر القانون الذي اقره البرلمان الا بعد ان يصدق عليه رئيس الدولة . و هذا يعني ان تصديق رئيس الدولة يعد شرطا اساسيا لصدور القانون . اما حق الاعتراض النسبي فهو حق تنفيذي يملكه رئيس الدولة، و يملك بموجبه رد القانون الى البرلمان لاعادة النظر فيه ، بهدف لفت نظر البرلمان الى بعض الثغرات او الشوائب. الا ان للبرلمان ان يصر على القانون المعترض عليه من قبل رئيس الدولة ، وذلك باقراره مرة جديدة باغلبية خاصة (١).

٣- **إصــدار ونشــر القوانين :** يعتبر إصدار القوانين عملية قانونية من جانب السلطة التنفيذية هدفها إعلان ميلاد القانون و أمر موجه الى اعضاء السلطة التنفيذية بوجوب تنفيذه . فعندما يقوم رئيس الدولة باصــدار القوانيــن يشهد رسميا بان مشروع القانون الذي اقره البرلمان قد توفرت فيه جميع الشروط الدستورية و يؤكد بالتالي ضرورة تنفيذه كقانون من قوانين الدولة . و هكذا نلاحظ ان الاصدار يتضمن الامور الاتية :

- شهادة رئيس الدولة بان البرلمان قد اقر القانون وفقا للاجراءات والاصول التي حددها الدستور .
- تنازل الرئيس عن حق الاعتراض على القانون او ان سلطته في الاعتراض قد استنفذت نتيجة اصرار البرلمان على القانون مرة ثانية باغلبية خاصة .
- امر من رئيس الدولة الى جميع اعضاء السلطة التنفيذية بوجوب تنفيذ القانون (٢).

---

(١)و(٢)مصطفى ابو زيد فهمي : النظام البرلماني في لبنان . الشركة الشرقية للنشر و التوزيع . بيروت ١٩٦٩ . ص٣٠١ و ما بعدها .

اما نشر القوانين فهي عملية ادارية تقوم بها السلطة التنفيذية تهدف الى إبلاغ الكافة بها و تحديد تاريخ بدء سريانها .و وسيلة ذلك النشر في الجريدة الرسمية (١).

**٤-دعــوة البرلمان الى الانعقاد وتأجيل انعقاده** : تتولى السلطة التنفيذية في بعض الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني دعوة البرلمان لافتتاح عقوده العادية ، الا ان الوضع الغالب في الانظمة البرلمانية المعاصرة هو ان افتتاح واختتام الأدوار العادية لانعقاد البرلمان تتم بشكل آلي وفقا للمواعيد التي يحددها دستور الدولة ، دون حاجة الى دعوة من قبل السلطة التنفيذية.

و للســلطة التنفيذية في الانظمة البرلمانية حق دعوة البرلمان الى عقود استثنائية ، وذلك بقرار صادر عنها يحــدد تــاريخ افتــتاحها واختــتامها والمواضيع التي تبحث فيها .كما انها تملك سلطة تأجيل الانعقاد العادي للبرلمان وفقا للقيود التي يحددها الدستور.

**٥- المشــاركة المباشرة في العملية التشريعية** : نتيجة التطور الذي لحق بميادين الحياة المختلفة اصبح من الصعب على السلطة التشريعية مواكبة التطورات السريعة بمفردها ، لذلك منحت السلطة التنفيذية صلاحية إصدار تشريعات فرعية شرط ان تتقيد بالقوانين الصادرة عن البرلمان .

و بذلك يكون للسلطة التنفيذية إصدار الأنظمة Règlements و هي على نوعين :

- الانظمــة التنفيذية : و هي الانظمة التي تحدد دقائق تطبيق قانون معين ، و بالتالي فانها ترتبط بهذا القانون ولا يجوز لها ان تعدله او تخالف احكامه
- الأنظمــة المســتقلة Règlements autonomes : و هي الانظمة التي تصدر دون ان تكون متعلقة بتنفيذ قانون ما ،و انما تهدف الى تنظيم موضوع معين لم تطله سلطة المشرع. الا انه يجب علــى هــذه الأنظمة احترام القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية ، و الا كانت قابلة للإبطال أمام الهيئات المختصة • و الانظمة ، و ان اختلفت عن القوانين من حيث الشكل ، الا انها تشبهها من حيث الموضــوع لكونهــا تضــع قواعــد عامــة و غير شخصية . فهي ، اذا ، ادارية الشكل والمظهر و تشريعية الموضوع و المحتوى (٢).

و للســلطة التنفــيذية إصــدار العديد من المراسيم سواء تلك التي تصدرها في حالة الضرورة او المراسيم الاشــتراعية التــي تصــدرها بناء على تفويض تشريعي لمدة محددة وفي مواضيع معينة . وهذه المراسيم تســتطيع ان تلغي و تعدل القوانين القائمة . و من الواجب عرضها على البرلمان خلال مدة معينة للتصديق عليها .

---

(١) عبد الغني بسيوني : المرجع السابق . ص ٩٥.

(٢) يوسف سعد الله الخوري : القانون الاداري العام . ج١ . بدون ناشر . ١٩٩٨ .ص٢٣٢.

وتســتند السلطة التنفيذية في اصدار المراسيم الاشتراعية الى قانون يصدر عن السلطة التشريعية ، يسمى " قــانون التفويض " يعين بشكل دقيق المواضيع التي تخول الحكومة حق التشريع فيها ، والمدة التي تمارس بهــا هــذا الحق . كما يشترط قانون التفويض في العادة على الحكومة ان تعرض المراسيم الاشتراعية على البرلمان بعد انتهاء مدة التفويض .و على الرغم من ان المراسيم الاشتراعية قد مورست في العديد من الدول التي اخذت بالنظام البرلماني ، الا ان البعض اثار مسألة دستورية قانون التفويض ، خصوصا في الدول التي لا يــنص دستورها على جواز اصدار مثل هذا القانون على اعتبار ان التشريع هو من اختصاص البرلمان وفقــا لاحكــام الدستور ، و لا يستطيع البرلمان التخلي عن هذا الاختصاص و تفويضه الى سلطة اخرى الا بموجب نص دستوري.

و ظهــرت المراســيم الاشتراعية في فرنسا في عهد الجمهورية الثالثة ، في وقت لم يكن الدستور الفرنسي يتضــمن نصا يجيز اصدارها . و في عهد الجمهورية الرابعة تضمن دستور هذه الجمهورية نصا في المادة ١٣ مــنه يحظر اصدار المراسيم الاشتراعية . و مع ذلك اصدر مجلس الدولة الفرنسي قرارا في ٦ شباط ١٩٥٣ يجيز للسلطة التشريعية ان تصدر قانونا يفوض الحكومة اصدار المراسيم الاشتراعية . اما في لبنان فقــد صدرت المراسيم الاشتراعية عن السلطة التنفيذية في مختلف العهود دون ان تثار مسألة دستورية قانون التفويض . ومن ابرز هذه المراسيم الاشتراعية تلك التي صدرت في ١٢ حزيران من العام١٩٥٩ و ضعت الاســاس للتنظــيم الجديــد للادارة اللبنانية ، و كذلك المراسيم الاشتراعية التي صدرت في العام ١٩٨٣ واثارت جدلا حولها مما استدعى الغاء او تعديل عدد كبير منها في اذار ١٩٨٥ .

٦- **حــل الــبرلمان** : ان حل البرلمان يعتبر من أركان النظام البرلماني ، لانه يخلق نوعا من التوازن بين الوزارة والبرلمان ، فمقابل المسؤولية الوزارية ، يمكن للوزارة حل البرلمان بحيث لا تكون الحكومة خاضعة للبرلمان ، و لا هذا الأخير خاضعا للحكومة ، و الا فقدت اهم مقومات النظام البرلماني أي التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية (١).

وحــل الــبرلمان نوعان : حل وزاري يقوم به رئيس الدولة بناء على طلب الوزارة ، وحل رئاسي يقوم به رئــيس الدولة عند نشوب نزاع بينه وبين الوزارة او البرلمان ، بهدف الرجوع الى الشعب والحصول على تأييده (٢).

---

(١) إبراهيم شيحا : المرجع السابق .ص ٢٨٥ .

(٢)محمد المجذوب : المرجع السابق . ص ٩٩ .

و يتمـيز الحـل الوزاري بانه يتم لحل النزاع بين الوزارة و البرلمان ، فقد تختلف الوزارة مع البرلمان ، فـيعمد هذا الاخير الى عرقلة عمل الوزارة عن طريق رفض المشاريع المقترحة من قبلها ، في هذه الحالة تطلب الوزارة من رئيس الدولة حل البرلمان . الا ان رئيس الدولة غير ملزم باجابة طلبها .

امـا الحل الرئاسي فان رئيس الدولة يكون طرفا في النزاع ، كأن يلجأ رئيس الدولة الى اقالة الوزارة التي تحظى بثقة الاغلبية البرلمانية و تكليف زعيم المعارضة تشكيل الوزارة الجديدة . و عندما لا ينال هذا الاخير ثقـة البرلمان يضطر رئيس الدولة الى حله واجراء انتخابات جديدة ، بهدف الحصول على اغلبية برلمانية مؤيـدة له . فاذا اسفرت الانتخابات العامة عن عودة الاغلبية السابقة المعارضة ، فهذا يعني وقوف الشعب مع الحكومة والبرلمان في مواجهة رئيس الدولة . اما اذا ادت الانتخابات الى فوز اغلبية جديدة داعمة لسياسة رئيس الدولة ،فان ذلك يدل على تأييد الشعب لرئيس الدولة (١) .

اما في لبنان فان الحل هو حل وزاري بناءعلى طلب رئيس الدولة، فقد نصت المادة ٥٥ من الدستور اللبناني المعدلـة بالقـانون الدسـتوري رقـم ١٨ الصادر في العام ١٩٩٠ على ان لرئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عليها في الدستور الطلب الى مجلس الوزراء حل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة . فاذا قرر مجلس الوزراء حل المجلس النيابي أصدر رئيس الجمهورية مرسوم الحل .

و تجـدر الاشـارة الـى ان سـلطة حـل الـبرلمان يجـب ان تحـاط بالعديد من القيود منعا للشطط و الانحـراف فـي اسـتخدامها . فبعض الدساتير تشترط اجراء انتخابات خلال فترة زمنية معينة ، او تمنع استخدام سلطة الحل اكثر من مرة واحدة لنفس السبب ، او توجب اجراء استشارة مسبقة قبل اللجوء الى حل الـبرلمان ، كما هو حال الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ ، و الذي اوجب على رئيس الدولة استشارة الوزير الاول و رئيسي مجلسي البرلمان قبل اللجوء الى الحل . اما الدستور اللبناني فقد احاط حق السلطة التنفـيذية فـي حل المجلس النيابي بمجموعة من القيود ، فقد عددت المادة ٦٥ على سبيل الحصر الحالات التي يجوز فيها للسلطة التنفيذية حل البرلمان و هي الحالات الثلاث الاتية :

* امتناع مجلس النواب عن الاجتماع طوال عقد عادي او عقدين استثنائيين متواليين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر .
* رد الموازنة برمتها بقصد شل عمل الحكومة .
* رفـض الحكومـة مشـروع تعديل الدستور المقدم من المجلس النيابي و اصرار الاخير على وجوب العديل .

و نصت المادة ٢٥ من الدستور اللبناني على وجوب ان يتضمن قرار الحل دعوة لاجراء انتخابات جديدة ، و هـذه الانتخابات تجري في مدة لا تتجاوز الثلاثة اشهر .و نصت المادة ٥٥ على انه في حال عدم اجراء الانتخابات ضمن المهلة المنصوص عليها يعتبر مرسوم الحل باطلا و كأنه لم يكن و يستمر مجلس النواب في ممارسة سلطاته وفقا لاحكام الدستور .

---

(١) مصطفى ابو زيد فهمي : المرجع السابق ،ص ٦٦ وما بعدها .

و تجدر الاشارة ، اخيرا ، الى ان حل البرلمان هو قاعدة ديمقراطية ، توفر الرجوع الى الامة عند المنازعات الهامة بين السلطات ، كما انه يشكل قيدا يحد من طغيان البرلمان (١).

٧- **الإعداد للانتخابات التشريعية والإشراف عليها** : تعد هذه المهمة من أهم الوسائل التي تستطيع الوزارة من خلالها التأثير في البرلمان ، فالحكومة تقوم بإعداد مشروع قانون الانتخابات وتقدمه إلى البرلمان لمناقشته والتصويت عليه ، كما انها تقوم بتنظيم العملية الانتخابية وتوفير الأجواء الديمقراطية التي تمكن الشعب من ممارسة حق الانتخاب بحرية . و كما تقدم في القسم الأول فان النظام الانتخابي هو الأداة التي تساهم في تكوين برلمان يمثل الشعب تمثيلا صحيحا .

**و في المقابل ، ماهي الأعمال التي تقوم بها السلطة التشريعية للتعاون مع السلطة التنفيذية ؟** انها تتجلى في الامور التالية :

١- **انتخاب رئيس الدولة** : يتولى البرلمان في ظل النظام البرلماني التقليدي انتخاب رئيس الجمهورية. و اعتبر البعض ان انتخاب رئيس الدولة من قبل البرلمان من شأنه اضعاف السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية ، بل جعل السلطة الاولى آلة في يد الثانية ، اذ ان القاعدة تقضي بان الخالق يقيد المخلوق.ولهذا رأى هذا البعض ان انتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب يؤدي الى تقوية مركز رئيس الدولة، بحيث تهيمن السلطة التنفيذية على البرلمان ، وهذا ما يؤدي الى استبداد الرئيس على اعتبار انه منتخب من قبل الشعب باسره بخلاف النواب المنتخبين من قبل الناخبين في دوائر انتخابية محددة . وهذا ما يسفر عن قيام الدكتاتوريات، كما حصل في دول اميركا اللاتينية (٢). وعندما ينتخب الرئيس من قبل الشعب لا نكون بصدد نظام برلماني تقليدي لان ذلك سيؤدي الى الإخلال بمبدأ المساواة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، فعدا عن كون الرئيس غير مسؤول من الناحية السياسية أمام البرلمان ، فانه يتمتع بنفس الثقة الشعبية التي يتمتع بها البرلمان.

٢- **انبثاق الوزارة من البرلمان** : تنبثق الحكومة في النظام البرلماني من البرلمان ، و يرجع ذلك الى ان الحكومة لا تستطيع مباشرة أعمالها ما لم تحصل على ثقة الأغلبية البرلمانية ، ولا تستطيع ان تستمر في الحكم الا باستمرار هذه الثقة ، لذلك تتشكل الحكومة من هذه الاغلبية او تحظى بدعمها ، فتبقى الحكومة مرتبطة بهذه الاغلبية في سبيل الحصول على الثقة والحفاظ عليها .

٣- **المسؤولية الوزارية** : ان الوزارة في النظام البرلماني مسؤولة أمام البرلمان طوال مدة ممارستها للسلطة التنفيذية . والمسؤولية الوزارية نوعان : مسؤولية تضامنية وتعني ان الوزراء يتحملون بشكل إجمالي تبعة السياسة العامة التي تضعها الحكومة ، والمسؤولية الفردية التي تعني ان كل وزير مسؤول عن أعمال وزارته .

---

(١) عبده عويدات : المرجع السابق : ١٢٢.

(٢)ابراهيم شيحا : دراسات في النظم السياسية .الدار الجامعية . بيروت ١٩٨٠ . ص ١١٩ .

و عـــند ســـحب الـــثقة من الوزارة  عليها  ان  تقدم استقالتها . وفي حال  سحبت  من وزير بعينه عليه ان يستقيل  بمفرده فاذا تضامنت الحكومة معه كان عليها ان تستقيل .  و أساس المسؤولية الوزارية  تقضي بان تكون الوزارة حائزة  ثقة البرلمان ، فاذا ما فقدتها كان عليها ان تستقيل.

و يمـــارس البرلمان الرقابة على الوزارة المسؤولة أمامه  ، و تشكل هذه الرقابة الدور السياسي للبرلمان الـــى جانـــب دوره التشـــريعي  .وتهدف هذه الرقابة الى منع الوزارة من الانحراف عن السياسة العامة التي وضعتها ، ونالت الثقة على اساسها  (١). و من اهم وسائل الرقابة التي يمارسها البرلمان ، هي :

_ توجيه الأسئلة والاستجوابات الى الحكومة .
_ تشكيل لجان  للتحقيق فيما نسب الى السلطة التنفيذية من تقصير في أمور الحكم والإدارة
_ طرح الثقة  بالحكومة بهدف حجبها عنها (٢) .

نخلص الى ان مبدأ المساواة  بين السلطتين التنفيذية والتشريعية هو الذي يسود في ظل النظام البرلماني ، وتقــوم هذه المساواة على اساس توازن الصلاحيات التي تملكها كل من السلطتين ، وفي حال أقدمت إحداهما علـــى خرق مبدأ المساواة فان السلطة الأخرى تملك من الصلاحيات  ما يكفل منع السلطة الأولى من الشطط والمغـــالاة ، وفـــي ذلـــك تطبـــيق ســـليم لمبدأ الفصل بين السلطات كما شرحه ورسم حدوده الفقيه الفرنسي مونتسكيو.

---

(١) عبده عويدات : المرجع السابق  . ص ١٢١.
(٢) محمد المجذوب :المرجع السابق  . ص ٩٩ .

# القسم الثالث : رئيس الدولة غير مسؤول سياسيا

قد يكون رئيس الدولة ، في النظام البرلماني ، ملكا يتبوأ منصبه عن طريق الوراثة ،او رئيسا للجمهورية يــتم انــتخابه مــن قــبل البرلمان ، وهو في كلا النظامين ، الملكي او الجمهوري، غير مسؤول من الناحية السياسية امام البرلمان .

الا ان رئيس الدولة، عندما يكون ، ملكا بالوراثة ، فانه يتمتع بالاستقلال تجاه البرلمان ، بخلاف ما اذا كان منتخــبا من قبل البرلمان ، " فمن شأن ذلك ان يؤدي الى ضعف مركزه بل والى جعله في مركز ادنى مرتبة من مركز البرلمان ، او بمعنى ادق يؤدي الى جعل رئيس الدولة في مركز التابع بالنسبة للبرلمان " (١).

و رئيس الدولة ، في النظام البرلماني ، يجب ان يكون شخصا آخر غير شخص رئيس الحكومة . و لا يجــوز لرئــيس الدولة ان يجمع بين منصب رئاسة الدولة ومنصب رئاسة الوزارة ، لان من اهم مميزات النظام البرلماني ثنائية السلطة التنفيذية .

و رئيس الدولة في ظل النظام البرلماني غير مسؤول سياسيا امام البرلمان ، في حين تكون الوزارة مسؤولة عن اعمال السلطة التنفيذية ، لذلك لا يستطيع رئيس الدولة ان يمارس الحكم بنفسه ، و انما بواسطة الوزارة. و ذلــك لا يعنــي ان رئــيس الدولة مجرد من الصلاحيات ، و انما يناط به العديد من الصلاحيات التي يمارسها بنفسه او بواسطة وزرائه .

ان عدم مسؤولية رئيس الدولة يشكل احد اهم المبادئ التي يرتكز عليها النظام البرلماني . ويرجع اصل هذا المــبدأ الــى الــتطورات السياسية والتاريخية التي حدثت في انكلترا ، و التي رسمت معالم النظام البرلماني و اركانه (٢) .

و يترتب على مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة انتقال السلطة التنفيذية الى الوزارة ، و عدم استطاعة الرئيس العمــل بمفرده . اما مضمون هذا المبدأ فانه يختلف باختلاف النظام السياسي ، فرئيس الدولة في الانظمة الملكــية غير مسؤول من الناحتين السياسية و الجنائية ، اما الرئيس في الانظمة الجمهورية فانه غير مسؤول من الناحية السياسية فقط ، في حين انه يسأل عن الجرائم العادية التي يرتكبها خارج اطار وظيفته ، الا ان محاكمته تكون امام هيئة خاصة لمحاكمة الرؤساء (٣).

ويختلف مركز رئيس الدولة باختلاف الانظمة البرلمانية ، فهو صاحب دور إيجابي في بعضها ، كالنظام الدســتوري الفرنســي ، او صــاحب دور ســلبي فــي بعضها الاخر ، كما هو الحال في النظام الدستوري الانكليزي.

---

(١) ابراهيم شيحا : المرجع السابق ( الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري ) . ص ٢٤٦.

(٢) ادمون رباط : المرجع السابق .ص ٦٣٠ .

(٣) عبد الغني بسيوني : المرجع السابق . ص ٢٩ .

و فـــي هذا القسم سنطلع على نشأة مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة ، و على مضمون ونتائج هذا المبدأ ، ثم على مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني ، ونختم البحث باستعراض انواع النظام البرلماني.

## اولا : نشأة مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة :

يعد مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة امام البرلمان من اهم الركائز التي يقوم عليها النظام البرلماني ، وقد نشأ هـذا الـنظام فـي انكلـترا التـي تعتبر مهد النظام البرلماني . و لهذا يتعين علينا ان نبحث في التطورات والاوضـاع التـي ادت الى ترسيخ هذا المبدأ وفي نتائجه . و من اهم العوامل التاريخية و السياسية التي ادت الى تشكيل مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في انكلترا :

**١- سـيطرة مجلس العموم على مجلس اللوردات :** فالبرلمان الانكليزي يتألف حاليا من مجلسين، مجلـس العمـوم ومجلـس اللـوردات . و لكن البرلمان في السابق كان يتألف من مجلس واحد هو مجلس اللـوردات، ثـم ظهر مجلس العموم فيما بعد نتيجة نمو الفكر الديموقراطي وحاجة الملك الى اموال الطبقة البرجوازية لتسيير امور الدولة والانفاق على الحروب (١).

و كـان مجلس العموم يتألف من ممثلي المدن ، الذين كانوا يعقدون الاجتماعات مع الملك لتحديد كيفية جباية الضـرائب و تنظيم الشؤون المالية .و في القرن السادس عشر سيطر هذا المجلس على مجلس اللوردات ، نتيجة نمو الطبقة البرجوازية و ازدهار الاعمال المالية و اتساع رقعة المدن على حساب الريف الذي كان ممثلا في مجلس اللوردات (٢).

**٢- ابـتعاد ملوك انكلترا عن الحكم :** ابتداء من القرن الثامن عشر طرأت ظروف ادت الى ترسيخ مـبدأ عـدم مسـؤولية الرئـيس . فبسبب انشغال الملك وليام أورانج William of Orange بالحروب المتلاحقة مع فرنسا ، ترك شؤون الحكم لوزرائه ، الذين كان يختارهم من الحزب صاحب الاغلبية في مجلس العمـوم ، بهـدف ارضـاء هذا المجلس و نيل موافقته على الاعتمادات المالية التي كان يحتاج اليها للقيام بحروبه (٣).

و بعـد وفاة وليام اورنج ، خلفته الاميرة انا Anna ، الابنة الثانية لجيمس الثاني ، فاستمرت في اتباع القاعدة التي ارساها سلفها ، بابقاء السلطة الفعلية في يد الوزارة . و بعد وفاتها لم يبق من اسرة Stewart (١٦٠١-١٧١٤) سوى الملك جيمس ، ابن جيمس الثاني ، الا انه كان يدين بالمذهب الكاثوليكي ، لذلك ابعد عن الحكم ، وتم الاستعانة باسرة Hanover الالمانية التي كانت ترتبط بنسب بعيد باسرة Stewart (٤).

---

(١) محمد المجذوب : المرجع السابق . ص ١٠٨ .

(٢) زهير شكر : المرجع السابق . ص٣٢٢.

(٣) انمون رباط : المرجع السابق . ج١ . ص ١٣٣ .

(٤) هـي اسرة من اسكوتلندا ، انتقل التاج البريطاني اليها في العام ١٦٠٣ لان الملكة اليزابت الاولى ، من اسرة يورك ، عينت في العـام ١٦٠١ جـاك الاول (ملك اسكوتلندا) وليا للعهد ، فانتقل اليه التاج البريطاني بعد وفاتها. و كانت Anna ابنة جيمس الثاني أخـر ملكة من اسرة استيورت و لم يبق احد من ابنائها على قيد الحياة، فانتقلت وراثة العرش الى اسرة Hanover .راجع مسعود الخوند: الموسوعة التاريخية الجغرافية . ج٥ . بدون ناشر . بيروت ٢٠٠١.ص١٦٥.

وكان جورج الاول اول ملوك اسرة Hanover ، اعتلى العرش البريطاني ابتدأ من العام ١٧١٥ ، و كان يجهـل اللغـة الانكلـيزية ، ما حال دون مشاركته الفعالة في اجتماعات الوزارة، فتولت الحكومة السلطة الفعلية ، و كانت تجتمع و تتخذ المقررات في غياب الملك (١).

و اضـطر خلفاء الملك جورج الاول الى احترام هذه القاعدة ، و ساعد على ذلك الاوضاع الخاصة بملوك انكلـترا ، فـالملك جورج الثالث (١٧٦١- ١٨٢٠ ) كان يعاني من الاصابة بنوبات الجنون ثم فقد بصره . و كان الملك جورج الرابع (١٨٢٠ – ١٨٣٠ ) ملكا مبذرا و فاسقا فسخط عليه الشعب (٢) .و خلفه وليام الرابع (١٨٣٠ – ١٨٣٧ ) الذي كان غير مكترث بشؤون الحكم . كما ان الملكة فكتوريا(١٨٣٧ – ١٩٠١ ) ابـتعدت عـن الحـياة السياسية و تركت شؤون الدولة للوزارة ، لانها كانت مغرمة بالحياة العائلية ، و قليلة الخبرة في مجال السياسة ، خصوصا انها عندما اعتلت العرش البريطاني لم تكن قد تجاوزت الثامنة عشرة من عمرها .

لقـد فضـل ملوك انكلترا الابتعاد عن الحكم وادارة شؤون الدولة ، في حين قامت الوزارة بممارسة السلطة واتخاذ القرارات في غياب الملك . و هذا ما كرس انتقال السلطة من الملك الى الوزارة . و يعتبر ذلك من اهم نتائج مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة ، الذي اصبح عرفا يحترمه التاج البريطاني .

**٣- الثنائية الحزبية :** لقد لعبت الثنائية الحزبية دورا بارزا في تحقيق الاستقرار السياسي و الحكومي فـي انكلـترا ، فالحزب المنتصر في الانتخابات ، والذي يحصل على الاغلبية البرلمانية ، هو الذي يتولى تشكيل الحكومة التي تبقى طيلة مدة الولاية التشريعية تمارس الحكم ، وتكون مسؤولة امام البرلمان .

و منذ القرن السابع عشر تناوب على الحكم في بريطانيا حزبان سياسيان هما حزب التوريز Torys وحزب الويج ( whigs ) ، الاول يمثل المحافظين انصار اسرة Hanover اما الثاني فيمثل الليبراليين خصوم هذه الاسرة (٣).

و مـنذ العام ١٩٣٥ اصبحت المنافسة بين العمال والمحافظين ، ولم تعرف انكلترا التعددية الحزبية الا في الفـترة الممتدة بين العامين ١٩٢١ و ١٩٣٥ ، حيث اضطر احد الحزبين الرئيسين للتحالف مع حزب العمل الناشئ للحصول على الاكثرية البرلمانية .

---

(1) Droit Constitutionnel (Manuel) : Georges Burdeau, Francis Hamon et Michel Troper . 23e Édition . Librairie Generale de droit et de jurisprudence . Paris 1993.P 197 .

(٢)محمد المجذوب :المرجع السابق . ص ١٠٦ .

(3)Burdeau , Hamon , Troper : op . cit. P 211.

و تـــرجع جـــذور الثنائية الحزبية الى حركة الاصلاح الديني ، حيث انقسمت القوى السياسية الى اتجاهين ، الاول كان مؤيدا للكنيسة و الملكية ، و الثاني كان مدافعا عن سلطة البرلمان وحقوقه بهدف الحد من سلطة الكنيسة و امتيازات التاج (١).

لقـــد ساعدت الثنائية الحزبية على استقلال الوزارة استقلالا كاملا عن الملك ، و على استحواذها على مقاليد السلطة التنفيذية من دون الملك ، في مقابل مسؤوليتها السياسية امام البرلمان .

٤- **المســـؤولية الوزارية** : ان المسؤولية الوزارية نجمت عن المسؤولية الجزائية ، حيث كان المجلس يتولى توجيه الاتهام الى الوزراء عن الجرائم التي يقترفونها .وكان الوزراء يحاكمون امام مجلس اللوردات ، بسبب أي تصرف يقوم به الملك ويخضع لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور .

لذلـــك عمـــد الوزراء الى رفض التوقيع على تصرفات الملك التي لا يوافقون عليها . و على الرغم من ان الملـــك كـــان يتمـــتع بصلاحية تغيير الوزراء ، الا ان الوزير الجديد كان يعتمد نفس الطريقة لكي لا يتحمل المســـؤولية (٢).وبذلـــك انتقلـــت الســـلطة الفعلية الى الوزراء ، واصبح الاتهام سلاحا في يد مجلس العموم يستخدمه في حال ارتكب الوزراء الجرائم العادية ، وعند معارضة اغلبية مجلس العموم سياسة الوزارة (٣).

و لـــم تعـــد طريقة الاتهام Impeachment محصورة بالمسؤولية الجزائية بل امتدت لتشمل المسؤولية السياســـية ايضـــا ، وهـــذه الاخيرة كانت تطال في البداية الوزير بمفرده ،الا انها اصبحت تتناول الوزارة بأكملها، او رئيس الوزارة الذي يؤدي انسحابه الى استقالة سائر اعضاء الوزارة (٤).

و المســـؤولية الوزارية ، بالاضافة الى العوامل التي سبق ذكرها ، كرست مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة مـــن الناحـــية السياسية ، وفي الوقت نفسه رسخت القاعدة التي تقضي بان الوزارة هي التي تمارس السلطة الفعلية ، وان الملك لا يستطيع ممارسة السلطة الا بواسطتها.

---

(١) زهير شكر :المرجع السابق .ص٣٢٧ .

(٢) Burdeau, Hamon , Troper : op . cit. P 197 .

(٣) محمد المجذوب : المرجع السابق . ص ١٠٨ .

(٤) ادمون رباط : المرجع السابق .ج١ . ص ١٤٤.

## ثانيا : مضمون ونتائج مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة :

ان رئيس الدولة ، في النظام البرلماني ، غير مسؤول امام البرلمان ، والصراع بين الوزارة والبرلمان لا يمكن ان يطاله ، كما انه يملك بعض التأثير في مسار الاعمال الحكومية الذي يتأتى من سلطته الشخصية او خبرته السياسية (١).

الا ان مضمون مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة يختلف باختلاف الانظمة السياسية ، ففي الانظمة الملكية يكون الملك غير مسؤول من الناحيتين السياسية والجنائية ، اما في الانظمة الجمهورية فان رئيس الجمهورية يكون غير مسؤول من الناحية السياسية فقط ، و لكنه مسؤول عن الجرائم العادية التي يقترفها خارج اطار ممارسة وظيفته ، بالاضافة الى مسؤوليته عن الجرائم المتصلة بوظيفته كالخيانة العظمى و خرق الدستور .

و يترتب على هذا المبدأ عدة نتائج ، منها ان رئيس الدولة لا يستطيع ممارسة السلطة التنفيذية بنفسه ، وانما بواسطة وزرائه ، بحيث تخضع جميع تصرفاته لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور (٢).

فما هو مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة ، وما هي النتائج التي تترتب عليه ؟

### ١- <u>مضمون مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة :</u>

لقد نشأ هذا المبدأ في انكلترا ثم انتقل الى الانظمة الملكية التي أخذت بالاسس التقليدية للنظام البرلماني ، دون ان يطرأ عليه أي تعديل ، الا انه في الانظمة الجمهورية التي اخذت بالنظام البرلماني ، طرأ عليه بعض التعديل خصوصا فيما يتعلق بالشق الجنائي منه .
ويتضمن مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة شقين : الاول هو عدم المسؤولية السياسية ، و الثاني هو عدم المسؤولية الجنائية .

#### أ - عدم المسؤولية السياسية :

ان رئيس الدولة غير مسؤول من الناحية السياسية امام البرلمان ، وذلك تطبيقا للقاعدة التي تم ترسيخها في النظام الدستوري الانكليزي ، و هي أن الملك يملك ولا يحكم Le roi régne mais ne gouverne pas .
و بما ان رئيس الدولة ، سواء أكان ملكا بالوراثة ام رئيسا منتخبا ، لا يمارس اعمال السلطة التنفيذية بنفسه، و انما عن طريق الوزارة ، فانه غير مسؤول عن هذه الاعمال (٣) .

---

(1) Hauriou : op. Cit. P 212.
(2) Gicquel : op. Cit. P 115.

(٣) عبد الغني بسيوني : المرجع السابق . ص ٣٠ .

ب – عدم المسؤولية الجزائية :

ان عدم المسؤولية الجنائية مستمد من النظام الانكليزي الذي يعتبر ان الملك لا يخطئ و ان ذاته مصونة لا تمس . و بما انه لا يخطئ فهو غير مسؤول من الناحية الجنائية . الا ان انعدام المسؤولية الجنائية ، بقي محصورا بالانظمة الملكية دون الانظمة الجمهورية التي تعتبر رئيس الجمهورية مسؤولا عن الجرائم الجنائية التي يقترفها خارج اطار وظيفته ، وكذلك عن الجرائم المتصلة بوظيفته (الخيانة العظمى او خرق الدستور).

امـــا الملك فهو غير مسؤول من الناحية الجنائية ، فلا يجوز ملاحقته بالجرائم التي يقترفها، سواء أكانت جـــرائم عاديـــة أو جرائم متعلقة بسلطاته الدستورية ، وبذلك يكون الملك في النظام البرلماني غير مسؤول مطلقـــا ، مـــن الناحيتيـــن السياسية والجنائية (١). و بالنسبة الى رئيس الجمهورية فانه مسؤول من الناحية الجنائـــية عـــن الجرائم العادية التي يرتكبها ، كما انه مسؤول عن ارتكاب الخيانة العظمى ، الا ان ملاحقته و محاكمته تخضع لاصول خاصة ، وتتم امام هيئة مستقلة عن القضاء العادي .

## ٢- <u>النتائج المترتبة على مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة :</u>

يترتـــب على عدم مسؤولية رئيس الدولة انتقال السلطة الفعلية الى الوزارة ، وعدم قدرة رئيس الدولة على العمل بمفرده ، فجميع تصرفات الرئيس تخضع لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور .

أ- انتقال سلطات رئيس الدولة الى الوزارة :

ينتج من انعدام مسؤولية رئيس الدولة انتقال السلطة الفعلية الى الوزارة التي تكون مسؤولة امام البرلمان . و يـــؤدي ذلك الى اعتبار ان جميع السلطات التي منحها الدستور لرئيس الدولة ، كتعيين الموظفين وعزلهم ، و اصـــدار القوانيـــن والاعـــتراض عليها، و ابرام المعاهدات ، و حل البرلمان ، هي صلاحيات اسمية لرئـــيس الدولـــة ، وتكـــون الوزارة هي التي تمارسها بالفعل . كما ان انتقال السلطة من رئيس الدولة الى الوزارة ، يترتب عليه اختصاص الوزارة بوضع السياسة العامة ووضع مشاريع القوانين وبت الشؤون العامة للدولة .

وبذلـــك لـــيس لرئيس الدولة ان يفرض سياسات لا توافق عليها الوزارة ، لان هذه الاخيرة هي التي تختص بوضع السياسة العامة للدولة ، فهي مركز الثقل وحجر الزاوية في النظام البرلماني التقليدي ، فهي التي تتولى السلطة الفعلية .

و اناطة السلطة التنفيذية بالوزارة يتفق مع مبادئ الديمقراطية ، لان الوزارة تنبثق من البرلمان ، وغالبا ما تتشكل من اركان الحزب الذي يسيطر على الاغلبية البرلمانية ، أي ان الوزارة تمثل الاغلبية المنتخبة من قبل الشعب .

---

(١) ابراهيم شيحا :المرجع السابق . ص ٢٤٦ .

كمــا ان انــتقال السلطة الى الوزارة يتفق مع مبدأ التناسب بين السلطة والمسؤولية ، لان السلطة تدور وجودا وعدما مع المسؤولية ، فحيث توجد السلطة توجد المسؤولية و العكس صحيح . وبما ان رئيس الدولة غــير مسؤول من الناحية السياسية ، فمن الطبيعي ان تنتقل السلطة الاجرائية الى الوزارة ، على اعتبار انها المسؤولة امام البرلمان (١).

**ب- قاعدة التوقيع الوزاري المجاور :**

النتــيجة الثانــية لمبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة تكمن في ان الرئيس لا يستطيع ان يباشر عمله بمفرده ، وانمــا بواســطة وزارئــه . و توقيعاته على القرارات الهامة غير ملزمة ما لم تقترن بتوقيع رئيس الوزراء والــوزراء المختصــين ، أي ان جمــيع تصــرفات رئيس الدولة لا بد ان تخضع لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور، وهذا ما عبر عنه الفقه الانكليزي بالقول بان الملك لا ينفرد وحده بالتصرف (٢).

و ينتج من قاعدة التوقيع الوزاري المجاور ان اوامر الرئيس لا تخلي الوزارة من المسؤولية امام البرلمان ، بحجــة انهــا صــادرة عن الرئيس وليس عنها ، فكل الاعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية تكون الوزارة مسؤولة عنها .

و الامــر لا يقتصر على اوامر الرئيس ، بل يجب عليه ان يعمل برأي وزرائه في كل تصرفاته كمقابلاته للســفراء الاجانب و برقياته الى رؤساء الدول الاجنبية ، كما ان عليه ان يصطحب رئيس الوزراء او وزير الخارجــية في اسفاره (٣). وبذلك لا يجوز في المناقشات التي تجري في البرلمان استغلال اسم رئيس الدولة او سلطته ، او توجيه اللوم او النقد اليه او مطالبته بالقيام بعمل معين (٤).
و بالرغم من كون توقيعات رئيس الدولة على القرارات العامة غير ملزمة بمفردها ، الا انه لا يجوز اصدار هذه القرارات من دون توقيع رئيس الدولة ، لان ذلك يشكل تجاهلا لوجوده الدستوري .

**و لكن هناك استثناءات من قاعدة التوقيع الوزاري المجاور فما هي هذه الاستثناءات ؟**

لقد ذكرنا ان جميع تصرفات رئيس الدولة في النظام البرلماني تخضع لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور، الا انه يرد على هذه القاعدة بعض الاستثناءات وهي :

١- **تعيــين رئيس الوزارة :** يملك رئيس الدولة حق اختيار رئيس الوزارة ، وتكليفه تشكيل وزارة تتحمل معه المسؤولية الوزارية امام البرلمان ، فيقوم الرئيس المكلف باختيار اعضاء الوزارة ويعرض اسمائهم على رئيس الدولة الذي يصدر امرا او قرارا بتعيينهم .

---

(١) ابراهيم شيحا : المرجع السابق .ص ٢٤٧ .

(2) Giquel : op. Cit. P 116 .

(٣) عبد الغني بسيوني :المرجع السابق .ص ٣٤.

(٤) محمد المجذوب :المرجع السابق . ص ٩٨ .

و بما ان النظام البرلماني يقوم على المنافسة الحزبية بين الاحزاب المختلفة بهدف الوصول الى الحكم ، فان حـرية رئيس الدولة في اختيار رئيس الوزارة مقيدة ، لان النظام الحزبي يفرض عليه اختيار رئيس الحزب الـذي يحصـد اغلبـية المقاعد في البرلمان ، او الشخص الذي يحظى بثقة مجموعة الاحزاب أو التكتلات المؤتلفة و التي تملك الاغلبية البرلمانية .

وبذلـك فـان حـرية رئيس الدولة في نظام الثنائية الحزبية مقيدة باختيار زعيم الحزب الفائز في الانتخابات والـذي يحصد اغلبية المقاعد . لكن هذه الحرية تتسع في ظل التعددية الحزبية ، حيث لا يلزم رئيس الدولة باختـيار زعيم حزب معين ، بل لديه الحرية التي تمكنه من اختيار الشخص الذي يستطيع ان يشكل الوزارة القادرة على نيل ثقة البرلمان ، و ليس من الضروري ان يكون زعيم الحزب الذي نال اكبر عدد من المقاعد في البرلمان .

وتجدر الاشارة الى انه في ظل النظام البرلماني يجوز الجمع بين النيابة والوزارة ،مع ان ذلك يسيء الى مبدأ الفصل بين السلطات، كما انه يمكن تعيين وزراء من خارج البرلمان طالما ان الوزارة قادرة على الحصول على ثقة الاغلبية البرلمانية (١).

٢- **اقالــة الــوزارة :** يملك رئيس الدولة اقالة الوزارة ، الا ان ممارسة هذا الحق مرتبط بموقف الاغلبية البرلمانــية ، فــاذا قام رئيس الدولة باقالة الحكومة التي تحظى بثقة البرلمان ، حصلت مواجهة بينه وبين الــبرلمان المؤيــد للحكومــة التي تمت اقالتها . فاذا عمد رئيس الدولة الى تكليف زعيم المعارضة تشكيل الــوزارة ، فلــن تحصــل على ثقة البرلمان ، وهذا ما حصل مع الرئيس الفرنسي Mac-Mahon في العام ١٨٧٧ عــندما اقــال الحكومــة التي كانت تحظى بثقة البرلمان و شكل حكومة اقلية لم تحصل على الثقة فاضطر الى حل البرلمان(٢).
امـا اذا قام الرئيس باقالة الحكومة التي فقدت ثقة البرلمان فان قراره يكون صائبا ، لانه متوافق مع اتجاه الاغلبية البرلمانية .
و تجـدر الاشــارة الــى ان عــدم خضوع قرار تعيين رئيس الوزارة و قرار اقالتها ، الى قاعدة التوقيع الــوزاري المجــاور ، يتفق مع الواقع العملي ، لان في اللحظة التي تم فيها صدور هذين القرارين لا وجود لحكومة توقع الى جانب رئيس الدولة .

٣-**حــل البرلمان :** يعد حل البرلمان وسيلة ضغط للحكومة في مواجهة البرلمان ، و يكون المقابل للمسؤولية السياســية للوزارة امام البرلمان . والعلاقة بين الاجراءين لم تنشأ الا بشكل تدريجي في بريطانيا حيث كان حل البرلمان امتيازا ملكيا ، فاصبح فيما بعد من صلاحيات الوزارة .

---

(١) اسماعيل غزال :المرجع السابق.ص ١٢٤ .

(٢)امون رباط :المرجع السابق .ج١ . ص ٢٩٧ .

امـــا في فرنسا فان حق حل البرلمان في عهد الجمهورية الثالثة ،كان من صلاحيات الحكومة ، في حين كان امتيازا للملك في ظل النظام القديم . و اصبح في عهد الجمهورية الخامسة سلطة في يد رئيس الدولة ، دون ان يتوقف استخدامه على اقتراح الوزارة و لا يخضع لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور ، الا ان عليه ان يقوم باستشارة الوزير الاول و رئيسي مجلسي البرلمان .

و يحتل حل البرلمان حيزا اساسيا في النظام البرلماني الذي يقوم على اساس الفصل المرن بين السلطات ، في حين لا وجود له في ظل النظام الرئاسي الذي يقوم على اساس الفصل الجامد بين السلطات .

ويظهـــر حـــل البرلمان كأداة تكتيكية في يد رئيس الدولة او الوزارة ، بهدف ايجاد حل لازمة سياسية تواجه النظام السياسي، و رد سريع على الرقابة البرلمانية المحتملة (١).
الا ان معظـــم الانظمة البرلمانية تقيد سلطة الرئيس في حل البرلمان ، وذلك تجنبا للحل المتكرر ، الذي من شـــأنه تعطـــيل الحياة الديمقراطية . لذلك تشترط دساتير الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني ضرورة اجراء انـــتخابات تشريعية خلال فترة محددة من تاريخ حل البرلمان، وعدم جواز حل البرلمان الجديد لنفس السبب الذي ادى الى حل البرلمان السابق .

## ثالثا : مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني .

ان مركـــز رئـــيس الدولـــة في النظام البرلماني ليس واحدا بالنسبة لجميع الانظمة الدستورية التي تأخذ بمـــبادىء الـــنظام البرلمانـــي ، فهـــو صاحب دور ايجابي في بعض الانظمة الدستورية كالنظام الدستوري الفرنسي ، في حين انه يقوم بدور سلبي في بعض الانظمة الاخرى، كالنظام الدستوري الانكليزي .

١- **الدور الايجابي لرئيس الدولة في ظل النظام الدستوري الفرنسي :**

لقـــد شـــهدت فرنســـا ، منذ قيام الثورة في العام ١٧٨٩ ، العديد من الدساتير التي قامت بتحديد مركز رئيس الدولة . و السمة المشتركة لهذه الدساتير هي منح رئيس الدولة دورا ايجابيا ، تختلف درجته من دستور الى آخـــر . ويصل هذا الدور الى الذروة في عهد الجمهورية الخامسة حيث منح الرئيس صلاحيات واسعة جدا. فقد كان الملك ، في ظل الدستور الفرنسي الاول الصادر في العام ١٧٩١ ، و بالرغم من خضوع جميع تصـــرفاته لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور ، يقوم بدور ايجابي حيث منحه الدستور حق تعيين الوزراء ، وحـــق الاعتراض على القوانين الذي مكن الملك من تجميد العديد من القوانين الثورية الصادرة عن الجمعية الوطنية (٢) .

(1)Jean-Claude Masclet et Jean-Paul Valette : Droit constitutionnel et institutions politiques .Dalloz .Paris 1994. P134.

(٢) ادمون رباط : المرجع السابق . ص ٢٥١ .

وكـــان رئيس الدولة ،في عهد الجمهورية الثالثة ، شريكا للوزارة في ممارسة السلطة الاجرائية، فكانت له صـــلاحية اقتراح القوانين واصدارها وحل البرلمان واصدار الانظمة وتنفيذها ، وتعيين الموظفين المدنيين والعســـكرين ، وتـــرؤس الحفـــلات الرسمية و قبول اوراق اعتماد السفراء ، الا ان جميع القرارات التي يصـــدرها رئيس الجمهورية كانت تقترن بتواقيع رئيس الوزارة والوزراء المختصين .و بذلك يكون دستور الجمهوريـــة الثالـــثة الصادر في العام ١٨٧٥ ، قد رغب في أن يحتل رئيس الجمهورية المرتبة الاولى في ممارسة السلطة الجرائية (١).

الا ان انـــتخاب رئـــيس الدولة من قبل البرلمان جعله تابعا له ، فكان البرلمان يحتل مرتبة اعلى من مرتبة الرئـــيس . وفي أي نزاع بين الرئيس والبرلمان ، كان الرئيس يخرج منه خاسرا والبرلمان منتصرا . و لقد بـــرز ذلـــك جلـــيا عندما قام الرئيس Mac-Mahon في العام ١٨٧٧ بحل البرلمان ، نتيجة نزاع بينهما ، واسفرت الانتخابات التي اعقبت حل البرلمان عن عودة الاغلبية المعارضة للرئيس ، فاضطر في نهاية الامر الى الاستقالة (٢).

ان هذه التجربة ادت الى استقرار عرف دستوري يشجب استعمال صلاحية حل البرلمان ، من قبل رئيس الدولـــة ، على اعتبار ان هذه الصلاحية مخالفة لارادة الشعب التي يمثلها البرلمان . و بذلك سيطر البرلمان علـــى الحـــياة السياســـية . اما رئيس الدولة فأصبح ، على الرغم من دوره الايجابي في ممارسة السلطة التنفيذية ، تابعا للبرلمان .

امـــا فـــي ظل دستور الجمهورية الخامسة الصادر في العام ١٩٥٨ ، فقد احتل رئيس الدولة مركزا قويا في مواجهـــة الـــبرلمان ، خصوصـــا بعد تعديل الدستور في العام ١٩٦٢ حيث اصبح انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر من قبل الشعب .
كما ان رئيس الجمهورية يتمتع ، بالاستناد الى نصوص دستور الجمهورية الخامسة ، بصلاحيات واسعة ، فـــالعديد من تصرفاته لا تخضع لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور( المادة١٩)كحل الجمعية الوطنية(المادة١٢) و اجراء الاستفتاء الشعبي(المادة١١) ، بالاضافة الى الصلاحيات الاستثنائية التي يتمتع بها لمواجهة الظروف الاستثنائية (المادة ١٦ ) .

الا ان منح رئيس الدولة صلاحيات واسعة وعدم خضوع بعض تصرفاته لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور ، فيـــتعارض مع الاسس التقليدية التي يقوم عليها النظام البرلماني ، والتي تقضي بان تكون الوزارة هي مركز الـــثقل في السلطة التنفيذية ، بحيث لا يستطيع رئيس الدولة ممارسة صلاحياته الا من خلالها . لذلك اعتبر الفقه ان النظام الدستوري الذي اسسه دستور الجمهورية الخامسة هو نظام مختلط ، لانه يأخذ ببعض مظاهر النظام الرئاسي الى جانب بعض الاسس الجوهرية التي يقوم عليها النظام البرلماني التقليدي(٣).

---

(١) ادمون رباط : المرجع السابق . ج١ . ص ٢٩٩ .

(٢) عبد الغني بسيوني : سلطة ومسؤولية رئيس الدولة . المرجع السابق .ص ٢١.

(3) Masclet et Valette : op. Cit. P120.

٢- **الدور السلبي لرئيس الدولة في ظل النظام الدستوري البريطاني :**

تتألف السلطة الاجرائية في بريطانيا من عنصرين : التاج والوزارة ، الا ان هذه الثنائية شكلية ، بخلاف الثنائية الفرنسية ، لان دور التاج شكلي و رمزي ، وعلى الرغم من ان التاج يتمتع بصلاحيات دستورية يطلق عليها " امتيازات التاج " كاقتراح القوانين و التصديق عليها و حل البرلمان ، وتعيين الوزير الاول واقالة الوزارة (١).

الا ان هذه الصلاحيات قد تقلصت و توزعت على الحكومة والبرلمان ، فحق الملك في تعيين الوزير الاول اصبح مقيدا باختيار زعيم الحزب الذي يسيطر على الاغلبية البرلمانية ، اما حق اقالة الحكومة فقد هجر ليصبح تصرفا شخصيا للوزير الاول ، كما ان حق التصديق على القوانين سقط لعدم استخدامه من قبل التاج لمدة طويلة (٢).
لقد اصبح الملك ، في المملكة المتحدة ، صاحب دور بروتوكولي . و استمرار الملكية ما هو الا نتيجة ارتباط الانكليز بتقاليدهم التاريخية ، فالملك هو الذي يجسد وحدة الامة في الماضي والحاضر والمستقبل .

## رابعا : رئيس الدولة و انواع النظام البرلماني :

يمكن تصنيف الانظمة التي تأخذ بالقواعد الاساسية للنظام البرلماني ، وفقا للمركز الذي يحتله رئيس الدولة، الى اربعة انواع و هي :

### ١- النظام البرلماني الثنائي : Régime parlementaire dualiste

و يتميز هذا النظام في ان رئيس الدولة يقوم بدور سياسي فعال ، وتقوم الحكومة بدور صلة الوصل بينه وبين البرلمان ، و يجب على الوزارة ان تحصل على ثقة و ثقة رئيس الدولة ، كما انها تكون مسؤولة امامهما ، من هنا جاءت تسمية هذا النظام " بالبرلماني الثنائي "(٣).

يعد هذا النظام اب الانظمة البرلمانية ، ولد في بريطانيا في العام ١٧٨٢ على اثر استقالة رئيس الوزارة اللورد نورث Lord-North من الحكومة ، نتيجة سحب الثقة البرلمانية منه ، الا ان هذا النظام قد اختفى في العام ١٨٣٧ عند اعتلاء الملكة فكتوريا العرش البريطاني (٤).

---

(١) زهير شكر :المرجع السابق.ص٣٢٩ .
(٢) عبد الغني بسيوني: المرجع السابق . ص ٥٦

(3) Gicquel : op. cit. P 118.
(4) Masclet et Valette : op. cit. P 118.

و ظهر هذا النظام ، في فرنسا في عهد ملكية تموز (١٨٣٠-١٨٤٨) التي اطلق عليها اسم " البرلمانية الاورليانية " والتي انتعشت في بداية عهد الجمهورية الثالثة ، بسبب الصلاحيات التي منحها الدستور لرئيس الدولة فجعله شريكا في الحكم مع الوزارة .

و هـذه البرلمانـية هي مرحلة انتقال من الملكية الى البرلمانية التقليدية . فرئيس الدولة يظل يتمتع بعدد من الصـلاحيات . و بعض الدول حاولت ان تعيد هذا النظام السياسي بهدف تقوية مركز رئيس الدولة ، الا ان هذه المحاولات لم تنجح لانها تخالف منطق النظام البرلماني ، الذي يقوم على تقوية سلطة مجلس الوزراء .

**٢-النظام البرلماني الآحادي : Régime parlementaire moniste**

يتحول دور رئيس الدولة ، في هذا النظام ، الى دور بروتوكولي غير فعال ، كالقاصر في القانون المدني ، بحيث لا يستطيع ان يقوم باي تصرف من دون الاشراف القانوني للوزارة ، باستثناء تقديم استقالته (١).

وبذلـك فـان الـوزارة المنبثقة من البرلمان ، لا تحتاج الا الى ثقة البرلمان ، ولا تكون مسؤولة الا امامه . و من هنا جاءت تسمية هذا النظام بالبرلماني الآحادي .

و يـرجع هـذا الـنظام الى الملكة فكتوريا (١٨٣٧-١٩٠١ ) التي فضلت ترك شؤون السياسة والحكم الى الـوزارة لتـتفرغ لحياتها العائلية ، فكانت بمثابة متفرج سياسي . و بسبب ذلك ترسخت قاعدة الملك يملك و لا يحكم .

**٣- حكومة الجمعية في النظام البرلماني :**

ان هذا النظام يتميز باضمحلال دور رئيس الدولة ، وسيطرة البرلمان على الحياة السياسية. و على الحكومة في هذا النظام ان تحصل على ثقة البرلمان وحده ، وتكون مسؤولة امامه (٢).

و ظهر هذا النظام في ظل دستور الجمهورية الثالثة الذي منح رئيس الدولة سلطات واسعة، و هذا ما جعل رئيس الدولة يحتل المرتبة الاولى في ممارسة السلطة الاجرائية ، الا ان ازمة ١٦ ايار ١٨٧٧ ، بين الرئيس ماكمـاهون Mac-Mahon والـبرلمان ، والتـي انتهـت بانتصار البرلمان ، ادت الى تجريد الرئيس من صـلاحياته وجعل السلطة التنفيذية خاضعة للتشريعية، حتى ان بعض الفقهاء وصف عرض الحكومة الامور على الجمعية الوطنية كعرضها من قبل الخادم على سيده (٣).

**٣- النظام البرلماني العقلاني: Régime parlementaire rational**

---

(1)Gicquel : op. Cit. P 119.
(2) Masclet. Valette : op. cit. P 119.

(٣) المعجم الدستوري : المرجع السابق . ص ١٢٣٩ .

لقـد حافظ هذا النظام على الاسس الجوهرية التي يقوم عليها النظام البرلماني كثنائية السلطة التنفيذية ، وعدم مسؤولية رئيس الدولة من الناحية السياسية امام البرلمان ، الا ان الرئيس يتمتع بصلاحيات واسعة تشبه تلك التي تمنح لرئيس الدولة في النظام الرئاسي .

كمـا ان رئيس الدولة في هذا النظام ينتخب مباشرة من قبل الشعب ، و هذا ما يعزز من مكانته، و يجعله يحـتل مركـزا مسـاويا للبرلمان . بالاضافة الى ان رئيس الدولة ، بما يملكه من صلاحيات واسعة يحتل المركـز الاول فـي ممارسـة السلطة التنفيذية ، وعلى الوزارة ان تحصل على ثقة رئيس الدولة و ثقة البرلمان (١).

و ظهر هذا النظام لاول مرة في ظل دستور **Weimar** الالماني الذي صدر في العام ١٩١٩ ، و اخذ بهذا النظام العديد من الدول الاوروبية كفنلندا وايرلندا والنمسا وفرنسا في عهد الجمهورية الخامسة (٢).

واطلـق علـيه الفقـيه موريس دوفيرجيه تسمية النظام شبه الرئاسي . واطلق عليه آخرون تسمية النظام البرلمانـي المخـتلط ، لانه يتضمن بعض عناصر النظام الرئاسي ، كانتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب و منح رئيس الدولة صلاحيات واسعة .

الا ان منح رئيس الدولة صلاحيات واسعة ، وكونه في الوقت نفسه غير مسؤول امام البرلمان يسبب خللا كبـيرا بيـن سلطات الرئيس و مسؤولياته ، لذلك راح جانب من الفقه يبحث عن وسائل غير مباشرة لتقرير المسـؤولية السياسـية لرئـيس الدولـة ، كاعادة الانتخاب ، و الاستفتاء الشعبي الذي يجريه رئيس الدولة و الانتخابات التشريعية(٣).

---

(1)Masclet.Valette : op . cit. P 120

(٢) موريس دو فيرجيه : المرجع السابق ص ٢٦٩ .

(٣) عبد الغني بسيوني : المرجع السابق ص٢٦٣ .

## القسم الرابع : حكومة مسؤولة امام البرلمان

يترتــب على عدم مسؤولية رئيس الدولة من الناحية السياسية انتقال السلطة الفعلية الى الوزارة ، فرئيس الدولة لا يستطيع ممارسة السلطة بمفرده ، وانما بواسطة الوزارة ، وذلك مقابل مسؤوليتها امام البرلمان.

و مسؤولية الوزارة امام البرلمان تكون جماعية وفردية . و المسؤولية الجماعية تعني ان جميع اعضاء الحكومــة مسؤولون بشكل متضامن عن السياسة العامة التي وضعتها الحكومة ، و المسؤولية الفردية تعني ان كــل وزيــر فــي الحكومــة مسؤول امام البرلمان عن اعمال وزارته . والمسؤولية الفردية مستقلة عن المســؤولية الجماعية بحيث ان سحب الثقة من وزير بعينه لا يستتبع استقالة الوزارة باكملها ،الا اذا تضامنت الوزارة معه .

و يــرأس الوزارة شخص غير شخص رئيس الدولة ، يكون مسؤولا عن تنفيذ السياسة العامة التي تضعها الوزارة ، ويقوم بالتنسيق بين الوزراء الذين يشكلون مجلسا متضامنا يطلق عليه " مجلس الوزراء " . و هذا يعنــي ان المســؤولية الوزاريــة للحكومة تتركز في شخصه ، فاستقالته او سحب الثقة منه يستدعي استقالة الحكومة برمتها (١).

و بذلــك تكون الوزارة هي الهيئة التي تمارس السلطة الفعلية ، ومن خلالها يتم التعاون بين السلطة التنفيذية والبرلمان . كما ان الحكومة لا تستطيع ان تحكم الا بمقتضى ثقة الاغلبية البرلمانية المنتخبة من قبل الشعب ، وعندما تفقد هذه الثقة عليها ان تستقيل (٢).

و بمــا ان الاغلبــية البرلمانية تتكون غالبا من حزب او احزاب سياسية مؤتلفة ، فانها هي التي تقوم بتشكيل الوزارة ، و لهذا فان شكل الوزارة يختلف باختلاف النظام الحزبي القائم في الدولة . و في هذا القسم سنطلع علــى تكوين الوزارة و صلاحياتها ، ثم على خصائصها و اشكالها و نختم بالمسؤولية الوزارية و علاقة الوزارة بالبرلمان .

### اولا : تكوين الوزارة و صلاحياتها :

يترتب على المسؤولية التضامنية للوزراء نتيجة هامة هي ان الوزراء يشكلون جهازا جماعيا يطلق عليه اسم مجلــس الوزراء . و بما ان القاعدة تقضي بان تقابل كل سلطة مسؤولية ، فيجب ان يكون لمجلس الوزراء بالتالي حق تقرير سياسة الحكومة العامة . و ما دام الوزراء مسؤولين بالتضامن ، فمن المفترض ان يقرروا هذه السياسة مشتركين .

فكــيف يــتم تألــيف الــوزارة ؟ و ما هي صلاحياتها و صلاحيات رئيسها ؟ و اخيرا ما هي صلاحيات الوزراء الفردية ؟

---

(1) Hauriou : op. Cit. P 213.
(2) Gicquel : op. Cit. P 116 .

## ١- تأليف الوزارة :

ان رئـيس الدولة هو الذي يسمي رئيس مجلس الوزراء ، و يدعوه الى تشكيل الوزارة . و لا يملك رئيس الدولـة الحرية المطلقة في هذه التسمية . بل هو مقيد باختيار الشخص الذي يتمكن من تشكيل وزارة تتمكن من الحصول على ثقة الاغلبية البرلمانية . و في هذا المجال لا بد من التمييز بين نظام الثنائية الحزبية و نظام تعدد الاحزاب .

ففـي نظـام الثنائية الحزبية ، تكون حرية رئيس الدولة مقيدة باختيار زعيم الحزب الذي حصل على اغلبية المقاعد في البرلمان ، لان هذا الاخير يستطيع ان يشكل الحكومة التي تحصل على ثقة البرلمان .

امـا في ظل نظام تعدد الاحزاب فيتمتع رئيس الدولة بحرية اكبر في الاختيار ، فيكون لديه الخيار بين اكثر من شخصية سياسية قادرة على تشكيل وزارة تحظى بثقة البرلمان .
و هـذه السـلطة فـي الاختيار ليست قاصرة على اختيار رئيس الوزراء بل انها تمتد الى اختيار الوزراء انفسهم، لانه لا وجود لحزب يحظى باغلبية المقاعد في البرلمان يفرض نفسه او يفرض وزراءه (١) .

كما ان تكوين الوزارة ليس واحدا في جميع الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني ، ففي بريطانيا تضم الوزارة عـددا كبـيرا من الوزراء ، يصل عددهم احيانا الى المئة . الا ان الوزارة بهذا العدد الضخم لا تستطيع ان تكـون مجلسـا قادرا على وضع السياسة العامة للدولة و تسيير شؤون الحكم بسرعة و حزم و في بعض الاحـيان بسـرية . و لذلك صدر في العام ١٩٣٧ قانون كرس عرفا كان متبعا في بريطانيا يقضي بوجود مجلـس وزراء . فعـند تأليف الوزارة يعين الملك بناء على اقتراح الوزير الاول عددا من الوزراء يشكلون وحدهم مجلس الوزراء .

و عـدد اعضـاء مجلس الوزراء البريطاني في الظروف العادية لا يزيد على العشرين . اما في الظروف الاسـتثنائية ، فـان ضرورة تركيز العمل الحكومي تقضي بتصغير العدد ، ففي الحرب العالمية الاولى كان مجلـس الـوزراء البريطاني مؤلفا من خمسة اعضاء ، و في الحرب العالمية الثانية لم يتجاوز عدد مجلس الوزراء السبعة .

و مجلـس الـوزراء في بريطانيا يعد جهازا فوق الوزارة يتولى ادارة شؤون الحكم الهامة ، بموجب تفويض ضـمني مـن سائر الوزراء الذين ينحصر دورهم بالتنفيذ ، و يظلون مسؤولين مسؤولية جماعية عن اعمال الحكومة امام البرلمان (٢).

---

(١) مصطفى ابو زيد فهمي : المرجع السابق . ص ٤٧ .
(٢) انور الخطيب : المجموعة الدستورية . القسم الثاني . دستور لبنان .ج٢.بدون ناشر .بيروت ١٩٧٠ . ص ٢٣٢ .

و عرفــت فرنسا في عهد الجمهورية الثالثة التمييز بين مجلس الوزراء الذي يعقد برئاسة رئيس الجمهورية و يضـــم ســـائر الوزراء ، سوأ كانوا وزراء بحقائب ام وزراء دولة ،و المجلس الوزاري الذي ينعقد برئاسة رئـــيس مجلـــس الـــوزراء ويضم بالاضافة الى الوزراء نواب الوزراء.و يقوم المجلس الوزاري بالاعمال التحضـــيرية و انجـــاز الابحـــاث الضرورية لاتخاذ القرارات العامة ، في حين يتولى مجلس الوزراء اتخاذ القرارات في شؤون الدولة و الحكم .

## ٢- صلاحيات الوزارة :

ان الـــوزارة هي الركن الاساسي في النظام البرلماني ، التي يناط بها ممارسة السلطة التنفيذية ، وهي تتمتع بصلاحيات واسعة تتلخص في الامور التالية :

١- وضع السياسة العامة ، اي تحديد الاتجاهات السياسية التي تتبعها الدولة على الصعدين الداخلي والدولي .
٢- الاشراف على ادارات الدولة وتعيين موظفيها .
٣- وضـــع مشـــروع الموازنـــة العامة للدولة ، وهذه الموازنة تعكس سياسة الوزارة الاقتصادية والمالية ، ويتولى البرلمان مناقشتها واقرارها .
٤- اصـــدار الانظمـــة المختلفة ، والمراسيم الاشتراعية بمقتضى تفويض من السلطة التشريعية ، ومراسيم الضرورة عند وجود ظروف تستدعي اتخاذ اجراءات لا تحتمل التأخير .

و النظام البرلماني الذي يقوم على اساس الفصل المرن بين السلطات يمنح صلاحية اقتراح القوانين لكل من الســـلطتين التشريعية والتنفيذية . ومن الملاحظ ان معظم القوانين التي يقرها البرلمان وهي مشاريع قوانين اقترحـــتها الحكومـــة ، و ذلـــك لان الحكومـــة على تماس مباشر مع المشاكل التي تعانيها الدولة وقطاعاتها المختلفة .

## ٣- صلاحيات رئيس الوزارة :

ان الشـــخص الـــذي كلفه رئيس الدولة تشكيل الحكومة يمتاز عن سائر الوزراء الذين يكونون معه الوزراة ، بانه صاحب الفضل في تكوينها . لذلك كان له الحق في ترأس جلسات مجلس الوزراء .

و اخـــتلف الفقه حول دور رئيس الوزارة ، فذهب البعض الى انه وزير كسائر الوزراء لا ميزة له عليهم . وذهـــب الـــبعض الاخر الى انه يمتاز على سائر الوزراء لا من الوجهة القانونية فحسب بل من وجهة النفوذ السياسي ايضا .

ايـــا تكـــن الاراء حول دور رئيس الوزارة ، فهو القائد الموجه الذي لا غنى عنه . انه يدير شؤون الوزارة و ينســـق بين الوزراء و يوجه عملهم . فهو الذي يمثل تجانس الوزراء ووحدتهم ، و عليه تقع مهمة الحفاظ علـــى هـــذه الوحـــدة و اســـتمرارها . و بهذه الصفة توجه الى رئيس الوزراء الاستجوابات المتعلقة بسياسة الحكومة العامة ، وله الحق في طرح الثقة بالحكومة .

و هذه المهام التي تشمل قيادة الوزارة من الناحتين السياسية والادارية ، تستنزف كل جهد الرئيس ووقته ، لهذا نلاحظ ان رؤساء الوزارات يكونون على الغالب بدون حقيبة وزارية(١).

و بذلك نرى ان رئيس الوزارة يتمتع بصلاحيات مهمة الى درجة ان احد نواب مجلس العموم البريطاني عبر عن ذلك بقوله : " ان السلطة انتقلت من الملك الى مجلس العموم ، وانتقل قسم كبير من هذه السلطة من مجلس العموم الى مجلس الوزراء ثم من مجلس الوزراء الى الوزير الاول " (٢).

تجدر الاشارة الى ان العديد من الدساتير التي أخذت بالنظام البرلماني لا تكتفي بالنص صراحة على وجود منصب رئيس الوزارة ، بل تنص على صلاحيات يتمتع بها بشكل مستقل عن صلاحيات باقي الوزراء .

## ٤- صلاحيات الوزراء الفردية :

يتولى الوزراء ممارسة السلطة الاجرائية من خلال المشاركة في اتخاذ القرارات في مجلس الوزراء . كما انهم يتولون ادارة وزاراتهم والاشراف على اجهزتها وموظفيها . وبذلك يكون للوزير صفتان :

- **صفة سياسية** ، باعتباره جزءا من السلطة التنفيذية يمارسها من خلال المشاركة في وضع السياسة العامة للوزارة و التصويت على القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء ، فيكون بالتالي مسؤولا بالتضامن مع باقي الوزراء عن السياسة العامة للوزارة امام البرلمان .
- **وصفة ادارية** ،باعتباره الرئيس الاداري للوزارة التي يتولاها ، فيقوم بادارة شؤون وزارته و تنظيمها ويشرف على الادارات التابعة لوزارته و موظفيها ، بما له من الصلاحيات التنظيمية و الادارية (٣). و يكون الوزير مسؤولا عن اعمال وزارته امام البرلمان ، و تخضع الاعمال الادارية الصادرة عنه لرقابة القضاء الاداري .

و يتولى الوزراء حقيبة وزارية او اكثر ، كما يمكن ان لا يتولوا اية حقيبة ، وبذلك يكون الوزراء نوعين : وزراء بحقائب و وزراء دولة . و يتم تعيين وزراء الدولة من قبل رئيس الدولة دون ان يسند اليهم اية حقيبة وزارية ، وانما يطلب منهم الاهتمام بقضية معينة او بشأن من شؤون الدولة . و مع ذلك فوزير الدولة يشارك في جلسات مجلس الوزراء ، و يشارك في التصويت على مقراراته .

و الهدف من تعيين وزراء الدولة هو الاستعانة باصحاب الخبرة في الشؤون المختلفة ، و يتم اللجوء الى هذا الاسلوب ، في الوزارات الائتلافية بهدف ارضاء اكبر عدد منها و كسب اصواتها في البرلمان عند التصويت على الثقة (٤).

---

(١) انور الخطيب : المرجع السابق . دستور لبنان . ص ٢٧٤ .

(٢)انور الخطيب : المجموعة الدستورية .القسم الاول . الدولة و النظم السياسية.ج٢ .بدون ناشر . بيروت ١٩٧٠ . ص١٧٤ .

(٣) فوزي حبيش :الادارة العامة و التنظيم الاداري . دار النهضة العربية . بيروت ١٩٩١ . ص٣٧٣.

(٤) الموسوعة السياسية : المرجع السابق . ج٧ . ص٢٨٩ .

و من اهم الصلاحيات التي يتمتع بها الوزير :

أ- **السلطة التسلسلية** : باعتباره الرئيس التسلسلي الاعلى لكل الاجهزة الادارية التي تتألف منها وزارته و بهذه الصفة يملك صلاحيات واسعة من اهمها تنظيم اجهزة وزارته، و تنظيم الاوضاع الوظيفية للعاملين في وزارته .

ب- **التوقيع على المراسيم الصادرة عن رئيس الدولة** ، فهو يشارك كلا من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء في التوقيع على المراسيم التي لها علاقة بوزارته .

ج-**تمثيل وزارته امام الغير** : " وله في هذا المجال اصدار القرارات الادارية النافذة التي تلزم الدولة تجاه الاخرين ، كتلك التي تنشئ حقوقا للافراد في ذمتها . و لا يشذ عن هذه القاعدة العامة الا بنص تشريعي صريح خاص "(١).

## ثانيا : خصائص الوزارة في النظام البرلماني :

تعتبر الوزارة محور النظام البرلماني ، و هي تتمتع بخصائص تميزها عن الوزارة في الانظمة السياسية الاخرى ، ومن اهم هذه الخصائص :

١-**انبثاق الوزارة من البرلمان** : و هذا الاسلوب مطبق غالبيته في الدول التي تأخذ النظام البرلماني التقليدي فالتيار السياسي الذي يحصل على الاغلبية البرلمانية يستطيع الوصول الى السلطة وتشكيل الوزارة .

٢-**استناد الوزارة الى ثقة البرلمان** : فالوزارة في النظام البرلماني تحكم بالاستناد الى ثقة الاغلبية البرلمانية ، وعندما تفقد هذه الثقة تستقيل .و الوزارة مسؤولة بشكل جماعي عن تنفيذ السياسة العامة التي تنال الثقة على اساسها من البرلمان . و للبرلمان و في حال الانحراف عن هذه السياسة التصويت على حجب الثقة عن الحكومة (٢).

٣-**الوزارة مؤسسة لها كيان مستقل** عن رئاسة الدولة ، و يرأس هذه المؤسسة رئيس مجلس الوزراء ، وهو شخص آخر غير شخص رئيس الدولة . ولا يعني ذلك ان السلطة التنفيذية تناط برئيس هذا المجلس وحده ، بل هي من اختصاص مجلس الوزارة باعتباره مؤسسة قائمة بذاتها ، يتمتع بصلاحيات مستقلة .

٤-**التضامن بين اعضاء الوزارة** من اهم خصائص الوزارة ، وهو شرط اساسي في تشكيلها ، لان الوزارة في النظام البرلماني تتكون من عدد من الوزراء المتضامنين فيما بينهم ، بحيث يشكلون مجلسا متضامنا يطلق عليه مجلس الوزراء (٣). وداخل هذا المجلس تتخذ القرارات العامة التي تتعلق بممارسة السلطة الاجرائية . وعلى الوزراء جميعا العمل على تنفيذ هذه القرارات و الدفاع عنها . و هذه القرارات تسأل عنها الوزارة كلها و لا يجوز لاحد الوزراء التنصل من المسؤولية على اساس انه كان غائبا وقت صدور القرار او انه لم يوافق عليه .

---

(١)يوسف سعد الله الخوري : المرجع السابق. ج١ . ص ٧٠ .

(2) Gicquel : op. Cit. P 116 .

(٣) محمد المجذوب : القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان . منشورات عويدات .بيروت ١٩٧٢ . ص ٢٩١.

و على الوزيرالذي يتنصل من المسؤولية الوزارية ان يقدم استقالته ، و الا عد موافقا على جميع القرارات الصادرة عن الوزارة ، سواء تلك التي وافق عليها ام لم يوافق .

٥- **التجانس بين الوزراء** . و هذا يعني وجود قدر من الانسجام بين اعضاء الوزارة و التجانس لادارة السياسة العامة للدولة . لذلك فان النظام البرلماني الامثل هو نظام الثنائية الحزبية ، الذي يتولى حزب واحد تشكيل الوزارة ، يكون لدى اعضائها ميول وافكار سياسية مشتركة . وهذا ما يكفل للوزارة الاستقرار اللازم . الا ان هذا الاستقرار يتعثر في حال تعدد الاحزاب السياسية و عجز أي حزب عن الحصول على الاغلبية المطلوبة لنيل ثقة البرلمان (١)

٥- **الجمع بين النيابة والوزارة** : وهذه القاعدة طبقت في فرنسا في عهدي الجمهوريتين الثالثة والرابعة و في انكلترا يكون الوزراء اعضاء من مجلس العموم .و هذه المسألة تثير لغطا و تساؤلا لان النظام البرلماني يقوم على اساس الفصل بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ، والازدواجية في العملين النيابي و الوزاري يشكل تناقضا مع هذا المبدأ المكرس عرفيا في النظام البرلماني . و هذا ما حدا بكثير من الانظمة البرلمانية و في طليعتها فرنسا ، الى اعتماد مبدأ عام هو الفصل بين النيابة والوزارة ، حرصا على استقلالية السلطتين التشريعية و التنفيذية ، و تلافيا لمحاذير التداخل بينهما (٢).

## ثالثا : اشكال الوزارة في النظام البرلماني :

ان النظام البرلماني ، كما اشرنا سابقا ، يقوم على المنافسة الحزبية بهدف الوصول الى الحكم و تشكيل الوزارة . وبما ان التجانس بين اعضاء الوزارة هو من اهم خصائص النظام البرلماني ، فان اختلاف النظام الحزبي القائم في الدولة يؤدي الى تنوع اشكال الوزارات . فمن الممكن في ظل نظام الثنائية الحزبية تشكيل وزارة تضم اعضاء متجانسين من حيث الافكار و التوجهات السياسية . اما في ظل نظام التعددية الحزبية من الصعب تشكيل حكومة من اعضاء متجانسين ، فتضطر الاحزاب عندها الى الائتلاف لتشكيل الوزارة .

و" اللجوء الى هذا الاسلوب يعني فقدان التجانس الوزاري ، و ان كان احيانا يساعد البلاد مؤقتا على تلافي الازمات الوزارية . وفقدان التجانس او الانسجام لا يسمح بتحديد المسؤوليات ، ويتيح لكل حزب من الاحزاب المؤتلفة في الحكومة فرصة التهرب من المسؤولية ملقيا تبعة كل فشل على حزب او الاحزاب المتحالفة الاخرى " (٣)

و للوزارة الائتلافية اشكال متعددة ، اهمها :

---

(١) مصطفى ابو زيد فهمي : المرجع السابق . ص ٣٧ .

(٢) محمد المجذوب : المرجع السابق ص٢٦٥ .

(٣) محمد المجذوب : دراسات في السياسة و الاحزاب . منشورات عويدات .بيروت ١٩٧٢. ص ١٠١.

أ- **الجمـــع بين احزاب متقاربة** : تجمع بينهما افكار سياسية و متقاربة ، وهذا النوع من الوزارات ظهر فـــي فرنســا عقب الحرب العالمية الثانية (١).الا ان هذه الوزارات لم تدم طويلا ، لان الائتلاف لم يكن صلبا بين الاحزاب بسبب عدم الانسجام في التوجهات السياسية .

ب- **وزارة الوحـــدة الوطنـــية** : التي يتم اللجوء اليها في اوقات الحروب والازمات السياسية الكبرى التي تعصف بالبلاد ، بهدف مواجهة المخاطر و المشاركة في تحمل المسؤولية في ظل اوضاع عصيبة لا مجال فـــيها للخلافات السياسية . ففي فرنسا تم تشكيل حكومة من هذا النوع خلال الحرب العالمية الاولى برئاسة جورج كليمنصو . و يمكن تطبيق هذا النوع في ظل نظام الثنائية الحزبية ، ففي الحرب العالمية الثانية ، تم في انكلترا تشكيل حكومة ائتلافية بين المحافظين والعمال برئاسة تشرشل ، و بمجرد ان انتهت الحرب انتهى الائتلاف الحكومي (٢).

ج- **وزارة التكـــنوقراط** ، فعندما تعجز الاحزاب السياسية عن الائتلاف في سبيل تشكيل الحكومة ، يتم تشـــكيل حكومة تضم عددا من اصحاب الاختصاص في شؤون الاقتصاد و الصناعة و المهن الحرة الذين يعملون على ادارة شؤون الدولة دون اتخاذ مواقف سياسية ذات شأن .

## رابعا : المسؤولية الوزارية :

ان رئيس الدولة ، كما ذكرنا ،غير مسؤول من الناحية السياسية امام البرلمان ، وهذا يستتبع ضرورة وجود هيـــئة تكـــون مســـؤولة عن اعمال السلطة التنفيذية امام البرلمان . وهذه الهيئة هي الوزراة على اعتبار انها السلطة التي تناط بها السلطة الاجرائية ، وهي التي تتولى شؤون الحكم في الدولة .

و اشكال المسؤولية الوزارية ، على ثلاثة انواع :

أ-**المسؤولية المدنية** التي تنشأ بسبب ارتكاب الوزير خطأ في ممارسة اعمال وظيفته ، يلحق ضررا بالدولة و بالافراد و لا يترتب عليه عقوبة جزائية ، بل التعويض عن الضرر .
ب-**المسؤولية الجزائية** التي تنشأ عندما يرتكب الوزير جريمة اثناء ممارسة اعمال وظيفته او بمناسبتها ، كاختلاس المال العام . و ليس المقصود في هذا المجال الجرائم التي يرتكبها الوزير في حياته الخاصة ، فهذه الجـــرائم معاقـــب علـــيها ، من دون شك ، امام المحاكم العادية . و لكن المقصود هو الجرائم التي يرتكبها الوزيـــر اثـــناء ممارسة مهامه الوزارية . و تختلف التشريعات الوطنية بصددها ، فبعض الدول تجعلها من اختصــــاص محـــاكم سياســـية او خاصـــة ، والـــبعض الاخـــر مـــن اختصـــاص المحـــاكم العاديـــة.

---

.(١)ادمون رباط : المرجع السابق . ج٢. ص ٦٤٠ .
(٢) الموسوعة السياسية : المرجع السابق . ج٧. ص٢٨٨.

ج-المســـؤولية السياســـية و هي التي تهمنا هنا و تتمثل في مساءلة الوزارة امام البرلمان عن الاعمال التـــي قام بها اعضاؤها بشكل جماعي او فردي ، وفقا لاجراء خاص يلحظه الدستور . و قد يؤدي هذا الاجراء الى جزاء ايجابي ، أي منح الثقة ، او سلبي ، أي حجب الثقة (١).

و لكن ما هي انواع مسؤولية الوزارة السياسية ؟ و كيف يتم تحريكها؟

## ١- انواع المسؤولية السياسية :

للمسؤولية السياسية للوزارة نوعان :

أ- **المسؤولية التضامنية او الجماعية :** و تعني ان جميع اعضاء الوزارة مسؤولون بشكل متضامن عن السياسة العامة للحكومة ، التي اشتركوا في وضعها ، و اخذوا موافقة البرلمان على اتباعها . و بذلك فان اعمال الوزارة يجب ان تأتي متفقة مع هذه السياسية ، فلا يجوز الخروج عليها ، لان البرلمان يملك سحب الثقة من الوزارة . و الوزراء مسؤولون عن اعمال الحكومة امام البرلمان بالتضامن ، حتى و لو قـــام بهـــذه الاعمال احدهم . و " المسؤولية الجماعية لا تنجم عن اعمال الوزارة فحسب ، بل تنتج عن تقصـــيرها واهمالهـــا و عن جميع الاعمال الصادرة عن رئاسة الجمهورية سواء كانت موقعة منهم كما يوجبه القانون ام لم تكن موقعة . و سبب مسؤوليتهم الاخيرة هو تقصيرهم في عدم الاعتراض على تلك الاعمـــال ، و لعـــدم مسؤولية رئيس الجمهورية عنها " (٢). كما ان التوقيع الوزاري المجاور يشكل التعبير المادي عن قبول الوزير تحمل مسؤولية العمل الصادر عن الرئيس .

و تجـــدر الاشـــارة الى ان المسؤولية التضامنية توجد في النظام البرلماني و ليس في غيره، كما انها قاصـــرة على المسؤولية السياسية وحدها ، فالوزير الذي يرتكب جريمة يعاقب عليها بمفرده دون سائر الـــوزراء(٣). و المســـؤولية الجماعية للوزارة من الناحية السياسية تستتبع سقوط الوزارة بكاملها ، واضطرارها الى الاستقالة في حال سحب الثقة منها .

ب- **المسؤولية الفردية :** و تعني ان كل وزير مسؤول عن اعمال وزارته . فالوزير يتخذ القرارات اللازمـــة لادارة شؤونها ، ويجب ان تكون القرارات متوافقة مع السياسة العامة للحكومة ، فللبرلمان ان يســـحب الثقة منه بمفرده ، دون ان يكون لذلك تأثير في الوزارة التي تستمر في ممارسة شؤون السلطة التنفيذية .

---

(١) نقولا فتوش : مسؤولية الوزير و اصول محاكمته .ط٢. دار العلم للملايين بيروت . ٢٠٠١.ص٦٤ .

(٢)حسن الحسن :الانظمة السياسية و الدستورية في لبنان وسائر البلدان العربية . دار المنشورات الحقوقية( مطبعة صادر ).بيروت ١٩٧١ . ص٢١٦ .

(٣)مصطفى ابو زيد فهمي : المرجع السابق . ص ٥٧ .

و يشـــترط لقـــيام المسؤولية الفردية للوزراء عدم موافقة مجلس الوزراء على العمل الذي قاموا به ، لان في حـــال مناقشة الحكومة للعمل و الموافقة عليه تكون الحكومة مسؤولة عنه مسؤولية تضامنية و ليس مسؤولية فردية .

و الـــوزراء مسؤولون عن الاعمال التي يقومون بها شخصيا او تلك التي يقوم بها الموظفون التابعون لهم ، لان كل وزير يسأل عن ادارة مصالح وزارته ، كما ان اعمال الموظفون تشكل تعبيرا عن ارادته طالما انه لم يصححها او يعترض عليها .

و تجـــدر الاشـــارة الـــى انه من الصعب التمييز بين الاعمال التي تعد شخصية و تلك التي تدخل في نطاق السياسة العامة للحكومة ، اذ غالبا ما يلجأ رئيس الحكومة الى اعلان تضامن الحكومة مع الوزير الذي يوجه الانتقاد الى عمله ، فتتحول المسؤولية الفردية الى مسؤولية تضامنية .

و يبدو ان المسؤولية السياسية اصبحت لا تضطلع بدورها ، لان الحكومات تطمئن الى اغلبية برلمانية غير قابلة للخرق ، والى قاعدة التضامن الوزاري (١). فمثلا في لبنان لم تسحب الثقة يوما من أي حكومة او أي وزير و السبب يعود الى ان الحكومة غالبا ما تستند الى قاعدة برلمانية صلبة تحول دون سحب الثقة منها .

## ٢- <u>وسائل تحريك المسؤولية السياسية للوزارة :</u>

تتعدد الوسائل التي يملكها البرلمان لتحريك المسؤولية السياسية للوزارة ، وهي :

١-**السؤال** الذي يشكل اجراء دستوريا يستخدمه النواب للحصول على المعلومات حول موضوع معين من الحكومة او من احد وزرائها . ويشكل وسيلة حوار فعالة بين الحكومة و البرلمان (٢). و بعبارة اخرى فان السؤال هو الوسيلة التي تمكن النواب من الاستعلام حول موضوع معين يتعلق بعمل الحكومة او الادارة. فلا مجال هنا للمناقشة ، ولا يترتب على السؤال تصويت على قرار معين ، وانما هو اجراء تمهيدي قد يتبعه الاستجواب في حال كانت المعلومات التي قدمها الوزير غير مقنعة .و ظهرت الاسئلة في انكلترا في القرن الثامن عشر ، و استخدمت في مجلس العموم ، واصبحت فيما بعد نموذجا اعتمدته البرلمانات المختلفة في الدول التي اخذت بالنظام البرلماني(٣).

و الاسئلة نوعان : خطية و شفهية . ومن الممكن توجيهها الى الوزارة برمتها او الى احد الوزراء بمفرده و ذلك في الدورات العادية أو الاستثنائية . و في حال كان السؤال شفهيا كان على الوزير ان يجيب فورا او ان يطلب التأجيل الى الجلسة التالية . اما في حال كان السؤال خطيا فيوجه الى الحكومة او الوزير المقصود بواسطة رئيس المجلس . وعلى الحكومة الاجابة خلال مدة محددة . واذا انقضت هذه المهلة دون ورود الجواب من الحكومة او كان الجواب غير مقنع كان من حق النائب تحويل سؤاله الى استجواب .

---

(١)نقولا فتوش : المرجع السابق . ص٦٦.

(2) Gicquel : op . Cit . p 659.

(٣) المعجم الدستوري : المرجع السابق . ص ٥٥.

٢-الاســـتجواب الذي يتضمن معنى النقد و الاتهام الموجه الى الحكومةاو الى احد وزرائها ، و هو يتضمن ايضا عنصر المحاسبة عن كيفية تصرفها في شؤون الحكم والادارة.و يختلف الاستجواب عن السؤال من عدة نواح ، فالسؤال لا يتضمن معنى النقد و الاتهام ، وانما هو مجرد استيضاح حول مسألة معينة ، كما انه يبقى محصــورا بيــن النائــب السائل و الوزير المجيب . اما بالنسبة للاستجواب فمن حق جميع اعضاء البرلمان المشــاركة فيه . كما ان الاستجواب قد يدفع النائب الذي وجه الاستجواب الى طرح الثقة بالوزير المستجوب او الحكومــة . امـــا فـــي حالة السؤال فيكتفي النائب عند عدم الاقتناع بجواب الحكومة بتحويل السؤال الى استجواب و لا يمكنه طرح الثقة مباشرة (١).

و يجــوز لمن قدم الاستجواب ان يتراجع عنه ، الا انه يحق لاي نائب ان يتبنى الاستجواب المتراجع عنه . و يترتــب على الاستجواب اما تشكيل لجنة تحقيق برلمانية في حال تبين ان هناك موضوعا معينا يحتاج الى تحقيق ، و اما طرح الثقة بالحكومة .

و يمكــن ان يشــمل الاستجواب أي موضوع من المواضيع الداخلية او الخارجية ، الا انه لا يجوز ان يشمل عملا من اعمال رئيس الدولة ، كأن يكون تسمية رئيس الحكومة موضوعا للاستجواب (٢).

٣-**التحقــيق البرلماني** فللبرلمان ان يشكل لجنة من اعضائه يناط بها مهمة التحقيق بموضوع معين يتعلق بممارسة الحكومة للسلطة الاجرائية ، فيكون لهذه اللجنة جمع المعلومات و تقصي الحقائق و استدعاء الشهود و سماع الافادات .وهي تعد تقريرا ترفعه الى البرلمان الذي يقوم بمناقشته ، فاذا تبين وجود تقصير من جانب الحكومة او احد اعضائها يمكن طرح الثقة بها ، او بالوزير المقصر (٣).

و يهــدف التحقيق البرلماني الى التأكد من حسن سير الاعمال في الدولة ، و توضيح بعض القضايا التي تهم الــرأي العــام و تثــير التســاؤل عما اذا كان ثمة تصرفات غير دستورية تستدعي اقامة مسؤولية الحكومة السياسية .

٤-**طرح الثقة بالحكومة** : اذا لم يقتنع النائب المستجوب بجواب الحكومة او جواب احد اعضائها ، او تبين لــه بعد اجراء التحقيق البرلماني وجود تقصير من جانب الحكومة او جانب احد اعضائها امكنه طلب سحب الــثقة . و فـــي حال صوت البرلمان بالاغلبية المطلقة على سحب الثقة كان على الحكومة او الوزير المعني الاستقالة .

و للحكومة او لاحد اعضائها طلب طرح الثقة بمناسبة مناقشة أي مشروع امام البرلمان. و معنى ذلك ان الحكومة تعلق الثقة على قبول المشروع ، فاذا رفض المشروع اعتبرت الثقة منزوعة من الحكومة (٤).

---

(١) امون رباط : المرجع السابق . ج٢. ص ٧٢٠ .

(٢) حسن الحسن : المرجع السابق . ص٢١٢ .

(٣) محمد المجذوب : القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان . مرجع سابق . ص ٢٦٣ .

(٤) انور الخطيب : الاصول البرلمانية في لبنان و سائر الدول العربية . دار العلم للملايين . بيروت ١٩٦١. ص ٣٩٦ .

## خامسا : علاقة الوزارة بالبرلمان :

انتشر النظام البرلماني في العديد من الدول . و كان من الطبيعي ان تستعير كل دولة الاصول العامة لهذا النظام . و مع ذلك لختلف تطبيق هذا النظام من دولة الى آخرى ، تحت تأثير الظروف السياسية السائدة في كـل مـنها. لذلك لم تكن علاقة الوزارة بالبرلمان واحدة في جميع الدول التي اخذت بالاسس العامة للنظام البرلماني .

و الفكـرة السائدة في الحكومة البرلمانية ليست المساواة التامة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية ، وانمـا هي التوازن بين هاتين السلطتين . الا ان هذا التوازن بين البرلمان و الوزارة يختل في بعض الدول لصـالح الـوزارة ، و في دول اخرى لصالح البرلمان . ففي الحالة الاولى يتجه النظام البرلماني نحو النظام الرئاسي ، و في الحالة الثانية يتجه نحو النظام المجلسي . و لكل من الحالتين ظروف و اسباب .

**١- اختلال التوازن لصالح البرلمان** : فعلى الرغم من ان الدستور الفرنسي الصادر في العام ١٨٧٥ قـد اخذ باسس النظام البرلماني كما ظهرت في انكلترا ، الا ان التطبيق العملي لهذه الاسس ادى الى رجوح السلطة التشريعية على التنفيذية .و تفسير ذلك يكمن في اسباب عديدة اهمها :

أ- غـياب الاحـزاب الكـبرى التي تستطيع تأمين التجانس في الاغلبية البرلمانية ، و بالتالي تأمين الاستقرار للوزارة . فبسبب تفكك الاحزاب لم يكن من الممكن تشكيل اغلبية الا بائتلاف كتل لا يجمعها مـبدأ واحد و رئيس واحد . فالاغلبية البرلمانية كانت دوما معرضة للتفكك ، فلم يكن بوسعها ان تؤمن الاسـتقرار للـوزارة . كما ان المسؤولية الوزارية التي كان يمكن ان تثار في أي حين ، و لاي سبب ، مهما كان تافها ، سببت انهيار نفوذ الوزارة وسيطرة البرلمان (١).

ب- انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان يضعف من مركزه و يجعله خاضعا له . هذا ما يؤدي الى تقوية مركز البرلمان .

ج- نصوص دستور الجمهورية الثالثة ، تجعل الصدارة للبرلمان ، و لا تميل الى وجود وزارة قوية تنازعه المكانة الاولى (٢).

**٢- اختلال التوازن لصالح الوزارة** : فالنظام الدستوري الانكليزي هو المثل البارز على هذه الصورة مـن العلاقة بين الوزارة والبرلمان . فعلى الرغم من ان البرلمان هو صاحب المكانة الاولى وفقا للنصوص الدسـتورية . فـان الـوزراة هي التي تحتل مركز الثقل . فالوزارة هي التي تقود الدولة ، وهي التي تقود البرلمان نفسه .

يـرجع ذلـك الى التنظيم الحزبي الذي يقوم على وجود حزبين يتناوبان على الحكم ." و بفضل انتظام الحياة الحزبـية و انضـباطها في انكلترا نجد في البرلمان دائما اغلبية متجانسة متفاهمة مستعدة في كل وقت لدعم الحكومة . وفي ذلك يكمن سر نجاح الحياة البرلمانية و سر استقرار الحياة السياسية في هذا البلد "(٣).

---

(١) انور الخطيب : الدولة و النظم السياسية . مرجع سابق ، ص١٨٣ .

(٢) محمد كامل ليله : النظم السياسية ، الدولة و الحكومة .دار النهضة العربية . بيروت ١٩٦٩ . ص ٩٥٩.

(٣) محمد المجذوب : دراسات في السياسة و الاحزاب . منشورات عويدات . بيروت ١٩٧٢.ص٩٤.

# الفصل الثاني : التطبيق الخاطئ للنظام البرلماني قبل التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠

## مدخل لدراسة النظام الدستوري اللبناني (الجمهورية الاولى) :

لكي نتعرف على النظام الدستوري اللبناني ، لا بد لنا من ان نبحث في الاحداث التاريخية التي واكبت ولادة الدولة اللبنانية ثم في مصادر النظام الدستوري اللبناني و نختم البحث بطبيعة النظام الدستوري اللبناني .

## اولا : الاحداث التاريخية التي واكبت ولادة الدولة اللبنانية

ان النظم الدستورية ثمرة الاحداث والتغيرات التي تشهدها الدولة ، و مرآة لما يغشى وسطها السياسي والاجتماعي من آمال و تطلعات . ولهذا يصعب علينا فهم مضمون النظم الدستورية اذا حاولنا درسها بشكل منفصل عن الاحداث التاريخية والتطورات السياسية و الاجتماعية التي ادت الى ظهورها (١).

و في هذه الفقرة سنتناول الاحداث التاريخية التي ادت الى ولادة الدولة اللبنانية و من اهمها :

١-انتصار العثمانيين على المماليك في معركة مرج دابق في العام ١٥١٦، وخضوع الاراضي اللبنانية لحكم العثمانيين الذي استمر اربعة قرون متتالية . و نتيجة للصراعات الطائفية الدامية في العام ١٨٤٠ تم تقسيم منطقة جبل لبنان الى قائمقاميتين، يحكم احداها قائمقام مسيحي و الاخرى قائمقام مسلم . لكن تجدد الاحداث الطائفية في العام ١٨٦٠ ادى الى خضوع جبل لبنان لحكم ذاتي، وانيط الحكم بمتصرف عثماني غير مسلم .

٢- اندلاع الحرب العالمية الاولى التي اشترك فيها العثمانيون الى جانب المانيا والنمسا في مواجهة فرنسا وانكلترا و روسيا ، و مبادرة العثمانيين الى القضاء على نظام الحكم الذاتي في منطقة جبل لبنان ، و اخضاعها من جديد للحكم العثماني المباشر .

٣- توقيع كل من بريطانيا و فرنسا ، في العام ١٩١٦ ، على معاهدة سايكس -بيكو ، التي نصت على تقاسم الممتلكات التي كانت خاضعة للحكم العثماني ، و الاتفاق على اخضاع الاراضي اللبنانية للحكم الفرنسي .

٤-انهيار الدولة العثمانية ، في العام ١٩١٨ ، و دخول الجيوش الفرنسية ، الى لبنان ، بعد انسحاب القوات العثمانية منه .واعتبار ذلك بمثابة احتلال للاراضي اللبنانية ، لانه لا يوجد أي سند او نص دولي يجيز لفرنسا دخول الاراضي اللبنانية ، و استمرار الاحتلال العسكري الفرنسي نحو عشرين شهرا ، الى ان حصلت فرنسا على نصوص دولية تمكنها من تحويل الاحتلال الى انتداب (٢) .

---

(١) محمد المجذوب : القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان . مرجع سابق . ص ٢٩.

(٢) بيان نويهض : تطور النظام الدستوري و السياسي اللبناني ( ١٩٢٠ – ١٩٩٥ ).بدون ناشر.بيروت ١٩٩٦.ص ١٨٧ .

٥- انعقــاد مؤتمــر للحلفــاء في مدينة سان ريمو الايطالية في ٢٨ نيسان ١٩٢٠ ،و اقرار وضع كل من سوريا و لبنان تحت الانتداب الفرنسي .

٦- تكليـف الجــنرال غــورو اتخاذ الاجراءات اللازمة لتكريس الانتداب ، وزحف القوات الفرنسية الى المناطق السورية التي رفضت الخضوع للانتداب ، وانتصارها على القوات العربية في " معركة ميسلون " ، و اتجــاه الجنرال غورو ،بعد استتباب الامن في مناطق الانتداب الفرنسي الى تنظيم هذه المناطق من الناحية الادارية (١).

٨- اعــلان الجنرال غورو ، في الاول من ايلول ، ولادة دولة لبنان الكبير ، في احتفال كبير حضره كل مــن المفتــي مصــطفى نجا والبطريرك الماروني الياس الحويك . و صدور قرار يحمل الرقم ٣٣٦ حدد التنظيم الاداري الموقت لدولة لبنان الكبير بانتظار صياغة قانون اساسي لها . و اهم ما جاء فيه :

أ-اناطــة السلطة التنفيذية بموظف فرنسي ، يسمى حاكم لبنان الكبير ، يعينه المفوض السامي ، ويكون مسؤولا امامه فقط . و يقوم الى جانب الحاكم الفرنسي ، مجلس مكون من خمسة عشر عضوا يطلق علــيه اســم " اللجنة الادارية للبنان الكبير " . و يتولى المفوض السامي ، بناء على اقتراح حاكم لبنان الكبــير ، تعيين اعضاء هذه اللجنة ، و ذلك على اساس طائفي . و يكون للجنة المذكورة صلاحيات مشابهة لصلاحيات مجلس الادارة في عهد المتصرفية ، و تقتصر على الاستشارة وابداء الرأي .

ب-جعــل مديــنة بــيروت عاصــمة دولة لبنان الكبير وتقسيم لبنان الى اربع متصرفيات هي : لبنان الشمالي، جبل لبنان ، لبنان الجنوبي ، البقاع ، و بلدتين مستقلتين هما بيروت وطرابلس (٢).

و تجدر الاشارة الى انه لا يمكن القول بان الدولة اللبنانية قد تكونت في العام ١٨٦١ ، عندما اتفقت الدول الاوروبــية الخمــس و تركيا على منح جبل لبنان نظامه الخاص ، لان هذا النظام اكتفى بجعل لبنان ادارة ذاتــية ، يــتولى ادارتها متصرف غير لبناني يتم تعيينه من قبل الباب العالي . بذلك بقي جبل لبنان ضمن الحظــيرة العثمانــية .وظهرت الدولة اللبنانية الى الوجود في العام ١٩٢٠ ، و ذلك وفقا للحدود التي رسمها الجنرال غورو . و لكن هذه الدولة لم تكن في الواقع دولة سيدة لانها كانت خاضعة للاحتلال الفرنسي (٣).

و تحققــت الشخصــية القانونية للدولة اللبنانية ، من الوجهة الدولية ، باقرار صك الانتداب من قبل مجلس العصــبة في العام ١٩٢٢ ، حيث عهدت المادة الاولى منه الى فرنسا العمل على تحقيق الاستقلال لكل من لبنان وسوريا بوضع نظام اساسي لكل منهما و ذلك خلال ثلاث سنوات .

---

(١) كمال صليبي : تاريخ لبنان الحديث . دار النهار للنشر . بيروت ١٩٩١.ص ٢٠٩ .

(٢) خليل الهندي و انطوان الناشف : الدستور اللبناني قبل الطائف و بعده ( ملف توثيقي شامل ) .المؤسسة الحديثة للكتاب . طرابلس ٢٠٠٠. ص ٦١ .

(٣)ادمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري اللبناني . دار العلم للملايين .بيروت ١٩٧٠ .ص ٣٣٢.

و حاولت سلطات الانتداب في هذه المرحلة السيطرة على جميع مرافق الدولة و اداراتها ، فكانت تتدخل في الشؤون الداخلية ، المهم منها وغير المهم . كما ان موظفي سلطات الانتداب ، سعوا لفرض سيطرتهم على الادارات اللبنانية و التدخل في كل صغيرة وكبيرة ، بدلا من الاهتمام بتدريب الموظفين و اعدادهم لتولي ادارة المرافق العامة بعد انتهاء الانتداب (١).

## ثانيا : مصادر النظام الدستوري اللبناني

ان الدستور اللبناني هو دستور مدون ، اذ صدرت احكامه في صورة نصوص تشريعية جمعت في وثيقة دستورية . وهذه النصوص تبين المبادئ و الاحكام التي يخضع لها النظام الدستوري اللبناني . و يوجد الى جانب الدستور مجموعة من الاعراف الدستورية ، يأتي على رأسها الميثاق الوطني . و بذلك يكون للنظام الدستوري اللبناني ثلاثة مصادر : الدستور الصادر في العام ١٩٢٦ و تعديلاته اللاحقة ،والميثاق الوطني والاعراف الدستورية .

### ١- الدستور اللبناني :

يتألف الدستور اللبناني الصادر في العام ١٩٢٦ ( قبل تعديله في العام ١٩٩٠ ) من مئة مادة و مادتين . و هي موزعة على سته ابواب . يتناول الباب الاول الاحكام الاساسية التي تتعلق بالدولة واراضيها و حقوق اللبنانيين وواجباتهم . و يبحث الباب الثاني ببعض الاحكام العامة و السلطة التشريعية و الاحكام المنظمة لها، كما انه يتناول الاحكام المتعلقة بالسلطة الاجرائية.و يهتم الباب الثالث بمسألة انتخاب رئيس الجمهورية و تعديل الدستور و اعمال مجلس النواب . و يتضمن الباب الرابع التدابير المختلفة المتعلقة بتشكيل المجلس الاعلى ومالية الدولة . و يتناول الباب الخامس الاحكام المتعلقة بالانتداب ( الغيت جميع مواد هذا الباب بموجب القانون الدستوري رقم ٩ الصادر في العام ١٩٤٣ ). و يبحث الباب السادس والاخير في بعض الاحكام النهائية و الموقتة .
بعد استعراض محتوى الدستور اللبناني نتناول الاحداث والظروف المحيطة بوضع الدستور في العام ١٩٢٦ ثم نستعرض الاراء المختلفة حول اسلوب نشأة الدستور :

#### أ-الظروف المحيطة بوضع الدستور في العام ١٩٢٦ :

ان الانتداب نظام اوجدته معاهدة الصلح لعام ١٩١٩ ، ونصت عليه المادة ٢٢ من ميثاق عصبة الامم . و كان الغرض منه وضع الاقاليم التي انتزعت من تركيا والمانيا تحت اشراف دولي . و اعتبر الميثاق ان هذه الاقاليم لم تبلغ بعد درجة من الرقي و التقدم تمكنها من التمتع بالاستقلال . و حرصا على مصلحة هذه الاقاليم ، و رغبة في رفع مستوى شعوبها و مساعدتها على بلوغ مرتبة سامية من التقدم ، وجد الميثاق ان من الافضل لها ان توضع تحت اشراف بعض الدول المتقدمة و تحت مراقبة العصبة ذاتها (٢).

---

(١)محمد المجذوب : المرجع السابق . ص ١٩٦ .

(٢)محمد المجذوب : القانون الدولي العام . منشورات الحلبي الحقوقية . بيروت ٢٠٠٢ . ص١٥٠.

و استنادا الى المادة ٢٢ من ميثاق عصبة الامم ، و بناء على طلب فرنسا و بريطانيا ، اقر مجلس العصبة صك الانتداب في الجلسة المنعقدة في لندن في ٢٤ تموز ١٩٢٢.ونصت المادة الاولى من هذا الصك على ان تضع الدولة المنتدبة ، بالاتفاق مع السلطات المحلية ، نظاما اساسيا لسوريا و لبنان خلال ثلاث سنوات تبدأ من تاريخ الشروع في تطبيق الانتداب . وقد دخل صك الانتداب حيز التطبيق في ٢٩ ايلول ١٩٢٣ و كان ينبغي ان يكون للبنانيين نظام اساسي في العام ١٩٢٦ .

و كان لدى اللبنانيين رغبة شديدة في وضع دستور لدولتهم ، الا ان السلطات الفرنسية بقيت تماطل في تنفيذ بنود صك الانتداب الى ان اندلعت الثورة العربية الكبرى في سوريا في العام ١٩٢٥ بقيادة سلطان باشا الاطرش . اندلعت في جبال الدروز اولا ثم امتدت لتشمل المناطق السورية باكملها و بعض المناطق اللبنانية.

و من اهم المطالب التي نادى بها الثوار هي وضع دستور للدولة من قبل جمعية تأسيسية منتخبة . حدث ان عزلت السلطات الفرنسية الجنرال سراي Sarrail و عينت دو جوفنال De Jouvenel مفوضا جديدا، فوعد هذا الاخير بوضع النظام الاساسي او الدستور (١).

و في حزيران من العام ١٩٢٥ عهدت وزارة الخارجية الفرنسية مهمة وضع الدستورين اللبناني و السوري الى لجنة ثلاثية برئاسة Boncour ، و هذا يعني ان الدولة المنتدبة انفردت في بداية الامر بوضع الدستور، و اخذ موظفو الانتداب يتصلون بالاوساط الدينية والعلمية و الشخصيات السياسية و الاجتماعية لاخذ آرائهم بشأن الدستور و شكل الحكم و علاقة لبنان بفرنسا (٢).

و كان هؤلاء الموظفون يرسلون الاجوبة مباشرة الى اللجنة الفرنسية متجاهلين المجلس التمثيلي اللبناني المنتخب من قبل الشعب و الذي يملك ، بمقتضى المادة الاولى لصك الانتداب، الحق في المشاركة في وضع دستور البلاد ، لانها تنص على ان يتم وضع نظام اساسي بمعاونة السلطات المحلية . لذلك اعترض اعضاء المجلس التمثيلي على تصرف الدولة المنتدبة ،واستنكروا تجاهلها لهم و هم السلطة التشريعية المنتخبة من قبل الشعب .

و في جلسة ١٧ تشرين الاول ١٩٢٥ ، تقدم النائب الشيخ ابراهيم المنذر بالاقتراح التالي :" بما ان المجلس التمثيلي يمثل السلطة المحلية للبلاد ، فاننا نرغب الى السلطة المنتدبة عرض القانون الاساسي علينا لدرسه بالاتفاق معها ، و فقا للمادة الاولى من صك الانتداب " .و اقر هذا الاقتراح بالاكثرية (٣). لذلك ترك المفوض السامي مهمة وضع الدستور الى المجلس التمثيلي .

و انتخب المجلس التمثيلي لجنة من ١٢ عضوا ، وعندما شرعت اللجنة في عملها قامت باستشارة الهيئات السياسية و الدينية و كبار الشخصيات للوقوف على آرائها بشأن نوع الحكم و شكله . و اشترك في اعمال اللجنة ممثل الحكومة و مندوب المفوض السامي و احد الخبراء الفرنسيين .

---

(١) محمد المجذوب : القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان . مرجع سابق . ص ١٩٣ .

(٢) عبده عويدات : المرجع السابق . ص ٤٦١ .

(٣) انور الخطيب :المرجع السابق. دستور لبنان ص "ث" من المقدمة .

و عند اتمام مشروع الدستور الجديد قامت اللجنة بالموافقة و تم عرضه على المجلس التمثيلي الذي درسه في ثلاثـــة ايـــام ( بيـــن ١٨ و ٢١ ايار من العام ١٩٢٦) ووافق عليه .و نشر الدستور في ٢٣ ايار بعد موافقة المفوض السامي عليه (١).

**ب- أسلوب نشأة الدستور اللبناني :**

يقصـــد باسلوب نشأة الدستور ، طريقة وضعه . و لنشأة الدساتير اسلوبان اساسيان : الاول هو الاسلوب غير الديمقراطي ،حيث تسود ارادة الحاكم في انشاء الدستور ، سواء نشأ الدستور بارادته المنفردة فاتخذ الدستور شـكل المـنحة، ام تلاقـت فـيه ارادته مع ارادة الامة فاتخذ الدستور صورة العقد . و الثاني هو الاسلوب الديمقراطي حيث تسود ارادة الامة و تنفرد في وضع الدستور ، سواء تمثلت ارادة الامة في جمعية تأسيسية منتخبة ، ام في اجراء استفتاء دستوري للحصول على موافقة الشعب على مشروع الدستور (٢).

و لكن ما هو اسلوب نشأة الدستور اللبناني ؟
لقد تعددت الاراء حول اسلوب نشأة الدستور اللبناني ، و من اهمها :

١"- **الدستور اللبناني وليد ارادة المجلس التمثيلي** . فقد ذهب فريق من الفقهاء الى اعتبار الدستور اللبناني وليد ارادة المجلس التمثيلي الذي كان الهيئة التأسيسية المنتخبة التي قامت بوضع مشروع الدستور و اقراره. واستند هذا الرأي الى مجموعة من الاحداث التاريخية التي تأكد وجهة نظره ، ومن اهمها :

- ان الدولـــة المنـــتدبة انفردت اول الامر في وضع الدستور. الا ان اعضاء المجلس التمثيلي قاموا بالاحتجاج على تجاهل وجودهم . "و قد كان لموقف المجلس صداه و اثره في فرنسا ذاتها ، واتفق ان اســـتبدل بالمفوض السامي العسكري مفوض سام آخر هو المسيو هنري دو جوفنيل الذي كان عضوا في مجلـــس الشيوخ الفرنسي ، فجاء هذا بروح جديدة حملته على ان يترك امر وضع الدستور الى المجلس التمثيلي " (٣).
- ان حـــاكم لبـــنان اعلن على اثر ذلك ان للمجلس التمثيلي وحده الحق في وضع الدستور . فانتخب المجلس المذكور على الفور من بين اعضائه لجنة من اثني عشر عضوا لوضع مشروع الدستور .
- ان اللجـــنة المذكـــورة اجـــرت الاستشـــارات مـــع الهيـــئات الرسمية و الدينية و كبار الموظفين والشخصيات ، و وضعت مشروع الدستور و قامت باقراره و الموافقة عليه ، ثم عرضه على المجلس التمثيلي الذي تولى درسه في ثلاثة ايام و الموافقة عليه .
- ان الســـلطة التأسيســـية التي وضعت الدستور و وافقت عليه انحصرت بالمجلس التمثيلي الذي بقي بموجب المادة ٩٧ من الدستور الصادر في العام ١٩٢٦ متابعا اعماله ، باسم مجلس النواب ،حتى انتهاء اجل نيابته .

---

(١)محسن خليل : الطائفية و النظام الدستوري في لبنان . الدار الجامعية .بيروت ١٩٩٢ . ص ٦٦.
(٢)محسن خليل : النظم السياسية و القانون الدستوري .ج٢ . الدستور اللبناني . دار النهضة العربية . بيروت ١٩٦٧ .ص ١٣ .
(٣)عبده عويدات : المرجع السابق . ص ٤٦٢-٤٦٣ .

٢- الدستور اللبناني وليد ارادة الدولة المنتدبة. فقد ذهب هذا الرأي الى اعتبار الدستور من صنع الدولة المنتدبة ، و استدل على ذلك بمجموعة من الحجج ، من اهمها :

- ان اللجنة الثلاثية التي قام المجلس التمثيلي بانتخابها و عهد اليها وضع مشروع الدستور كانت تقوم بعملهـا تحت رقابة ووصاية المفوض السامي .وذكر بعض الشراح ان عمل اللجنة انحصر في الموافقة على مشروع الدستور كما وضعه الجنرال سراي (١).
- ان قـرار لجنة الدستور المكونة من اثني عشر عضوا ، القاضي باستشارة الهيئات الرسمية والدينية و كبار الموظفين والشخصيات ، لم يكن له أي تأثير في اقرار نصوص الدستور ، لان هذه الاستشارات انحصرت ضمن نطاق ضيق ولان الاجوبة التي وردت الى اللجنة كانت قليلة جدا .
- ان المجلس التمثيلي لم يكن هيئة تأسيسية وفقا للمفهوم الدستوري الصحيح ، بل كان مجلسا تمثيليا ، انتخـب مكان مجلس آخر . و الهيئة التأسيسية التي تضع الدستور هي الهيئة التي يتم انتخابها من اجل غاية واحدة هي وضع النظام الاساسي للدولة (٢).
- ان موافقة المجلس التمثيلي على مشروع الدستور تم بسرعة زائدة و في جلسة واحدة هي الجلسة العلنية المنعقدة في ١٩ ايار ١٩٢٦ ، و لم يستغرق البحث فيه اكثر من ثلاثة ايام .
- ان الدولة المنتدبة قامت بتسجيل شرعية الانتداب و امتيازاتها في نصوص الدستور المختلفة . وهذا يؤكد ان الذي قام بوضع الدستور هو الدولة المنتدبة ، خصوصا ان الاحكام المتعلقة بهذه الدولة قد تم الغاؤها عندما تمكن الشعب اللبناني من التعبير عن ارادته بحرية .

**٣- الدسـتور اللبناني وليد التقاء ارادتين .** فقد ذهب هذا الرأي الى التأكيد ان الدستور اللبناني نشأ نتيجة التقاء ارادتين : ارادة اعدت مشروع الدستور و اخرى وافقت . و الارادة التي تولت عملية الاعداد هي ارادة السـلطات الفرنسية التي لعبت دورا اساسيا في صياغة الدستور اللبناني من خلال اللجنة التي انشأتها وزارة الخارجـية الفرنسية ، و التي قامت بجمع المعلومات واخذ الاراء . و الارادة التي وافقت هي ارادة المجلس التمثيلي الذي اقر مشروع الدستور الجديد (٣).

**٤- الدستور اللبناني منحة ذات وصف خاص .** و صاحب هذا الرأي الاستاذ محسن خليل الذي اعتبر " ان مشـروع الدسـتور لم يكن في حقيقة الامر من وضع و انشاء المجلس النيابي اللبناني الذي كان مجرد ستار وهمي يحمي من ورائه السلطة الحقيقية التي قامت بهذا الخلق والانشاء، الا و هي السلطة الحاكمة الاجنبية " " علـى انه يتعين القول ان الاصل في المنح ان يتم بالارادة المنفردة للسلطة الحاكمة الوطنية .فاذا كان المنح بواسطة سلطة حاكمة اجنبية ، فان ذلك انما يكون من قبيل المنحة ذات الوصف الخاص . و لما كان الدستور اللبنانـي قد نشأ بالارادة المنفردة للسلطة المنتدبة الاجنبية التي كانت لها سلطة الحكم ابان نشأة هذا الدستور، فان هذا الاخير يكون في نظري قد نشأ عن طريق المنحة ذات الوصف الخاص "(٤).

---

(١) محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري .ج٢. الدستور اللبناني . مرجع سابق . ص ١٥٣.

(٢) انور الخطيب : دستور لبنان . مرجع سابق .ص٤٤.

(٣)مصطفى ابو زيد فهمي : المرجع السابق . ص ١٥٩ .

(٤) محسن خليل : الطائفية والنظام الدستوري في لبنان . مرجع سابق . ص ٧١ و ٧٦ .

و اخــيرا تجدر الاشارة الى ان غالبية الفقهاء ايدت الرأي الذي اعتبر الدستور اللبناني وليد ارادة السلطة المنتدبة . وهذا الرأي هو الذي نتبناه لان الدستور اللبناني جاء في نصوصه و احكامه نسخة عن دستور الجمهورية الثالثة الذي كان قيد التطبيق في العام ١٩٢٦ .

## ٢- الميثاق الوطني :

يعــد الميــثاق الوطني المصدر الثاني للنظام الدستوري اللبناني . و هو مصدر غير مدون بخلاف الدستور اللبنانــي الصادر في وثيقة مكتوبة يسهل الرجوع اليها . و في هذه الفقرة سنتناول العوامل التي ساهمت في ولادة الميثاق الوطني ثم محتواه و نختم بتحديد طبيعته .

### أ- العوامل التي ساهمت في ولادة الميثاق الوطني في العام ١٩٤٣ :

لقــد ادى توســيع رقعة الكيان اللبناني الى نتائج اجتماعية وسياسية هامة . فالنسبة العددية بين الطوائف تغيرت من جراء ادخال مناطق تقطنها اغلبية من المسلمين الى الكيان الجديد . و خلال الفترة الممتدة بين العام ١٩٢٠ و العام ١٩٢٥ ، وصلت التناقضات بين سكان دولة لبنان الكبير قمة تفاعلاتها ، فانقسم اللبنانيون الى تيارين :

**الاول** تمســك بالموقف السلبي من الكيان اللبناني الجديد ، ودعا الى الالتحاق بسوريا الكبرى. و اغلبية هذا التيار من المسلمين. "وهذا الموقف السلبي كان ينطلق من اعتبارات عقائدية و سياسية و اقتصادية – اجتماعية تتراوح بين مفهوم الحكم في الاسلام ، واعتبار قيام لبنان الكبير رمزا لاندحار الحركة العربية ... ، كما كان للعلاقــات الاقتصادية القوية بين الاقضية الاربعة و المدن الساحلية و بين الداخل السوري ، اثرها في اتجاه انظار سكانها الى الداخل ." (١)

**و الثانــي** ، ، يرى ان الكيان الجديد هو وليد نضال تاريخي من اجل السيادة والاستقلال في منطقة تحكمها الاكــثرية المسلمة منذ قرون . و رأى هذا التيار ان فرنسا هي حامية الكيان اللبناني الجديد، فنادى بالولاء المطلق لفرنسا، و اغلبية هذا التيار من المسيحيين .

الا ان الاحــداث المتلاحقة ادت إلى بلورة تيار ثالث يتكون هذا اولا من الشخصيات المسلمة التي ترى في الــتعاون مــع الانــتداب والمشــاركة في الحياة السياسية خدمة تؤديها لابناء طائفتهما ، و يتكون ثانيا من السياسيين المسيحيين ، الذين وجدوا في الانتداب الفرنسي انتقاصا من الاستقلال الذي كانوا يناضلون من اجل الحصول عليه ، وخصوصا ان الانتداب قد تجاوز دور المرشد للشعوب تمهيدا للحصول على الاستقلال (٢). و من اهم العوامل التي ساهمت في بلورة هذا التيار الوسطي :

---

(١) باسم الجسر : ميثاق ١٩٤٣ . دار النهار . بيروت ١٩٩٧ . ص٥٤ .

(٢) باسم الجسر : المرجع السابق . ص ٥٢ .

- توقيع المعاهدة السورية – الفرنسية في ٩ ايلول ١٩٣٦ ، حيث تبنت الحركة الوطنية السورية فكرة استبدال الانتداب بمعاهدة .و توقيع السوريين على المعاهدة المذكورة يعني التنازل عن المطالبة "بالاقضية الاربعة " التي كانوا يعتبرونها جزءا من سوريا سلخ عنها وضم الى دولة لبنان الكبير . و كان لهذه المعاهدة تأثيرفي مواقف المسلمين اللبنانيين خصوصا المثقفين منهم ، فحصل انفتاح من قبلهم على فكرة الكيان اللبناني، وصرف النظر عن المطالبة بالوحدة مع سوريا و بدء التفكير في التعاون مع المسيحيين .
- سياسة الانتداب الفرنسي الاستعمارية التي ساعدت على توحيد اللبنانيين ، فانخراطهم في تحركات مطلبية من اجل رفع الظلم والغبن عن جميع اللبنانيين ، مسلمين و مسيحيين ، لان سياسة فرنسا لم تكن تهدف سوى الى حماية مصالحها. فكانت تعمل على تنمية الرساميل الفرنسية على حساب مصالح اللبنانيين ، وهذا ما سبب نقمة شديدة لدى الطبقة البرجوازية المسيحية ، التي ادركت ان استمرار الانتداب سيضر بمصالحها .
- كانت الاجواء العالمية التي كانت تنذر بحصول حرب عالمية جديدة ، و التي اخافت دعاة الانعزال، خصوصا ان متصرفية جبل لبنان عانت من المجاعة اثناء الحرب العالمية الاولى . و هذا ما ساهم في خلق شعور بضرورة الارتباط اكثر فاكثر بالمناطق العربية (١).
- الحياة الدستورية و الانتخابات النيابية اللتان ساعدتا على انفتاح المسلمين على الحياة السياسية اللبنانية . فبعد عودة الحياة الدستورية في العام ١٩٣٤ ، انتخب اميل اده رئيسا للجمهورية في العام ١٩٣٦ ، فقام بتكليف خير الدين الاحدب تشكيل الحكومة ، و هو من الوجوه المسلمة المناضلة ضد الانتداب . و منذ ذلك الوقت اصبحت رئاسة الوزارة محفوظة لشخصية مسلمة سنية ." كما ان النظام الانتخابي الذي جعل سكان دائرة انتخابية معينة بصرف النظر عن انتمائهم الطائفي، يقترعون معا لانتخاب نائب او قائمة واحدة ، كان يحمل المرشحين على الدعوة الى التفاهم الطائفي .و هكذا وجد سياسيون مسلمون عديدون انفسهم حلفاء طبيعيين لسياسيين مسيحيين اشتركوا معهم في تأليف قائمة انتخابية واحدة او كتلة نيابية واحدة "(٢).

كل هذه العوامل ساهمت في تكوين تيار وسطي من المسلمين والمسيحيين ، آمن بامكان قيام دولة لبنانية سيدة حرة ، طليقة من حماية الانتداب الفرنسي ، و مستقلة عن سوريا . و قاد هذا التيار الشيخ بشارة الخوري و رياض الصلح ، فعملا على ادخال العروبة الى نفسية المسيحيين ، و اقناع المسلمين بفكرة الكيان اللبناني المستقل .

و اجتمع قبيل الاستقلال كل من رياض الصلح و بشارة الخوري ، بهدف الوصول الى صيغة وفاقية بين المسلمين والمسيحيين ، تتضمن بناء دولة لبنانية سيدة و مستقلة . الا انه لا يمكن اعتبار الميثاق الوطني تسوية بين طائفتين فحسب بل كان انصهار عقيدتين متباينتين ، تهدف الاولى الى اذابة لبنان في الامة العربية ،و تريد الثانية استمراره في ظل حماية اجنبية . فكان الميثاق الوطني نتيجة لتمازج هاتين العقيدتين، فاقام بدلا عنها عقيدة وطنية واحدة ، تؤمن باستقلال لبنان و في الوقت نفسه تعترف بعروبته (٣).

---

(١) مسعود ضاهر : لبنان الاستقلال ، الصيغة و الميثاق . دار المطبوعات الشرقية . بيروت١٩٨٤.ص٢٠٣.

(٢) باسم الجسر : المرجع السابق .ص ٦٧ .

(٣) ادمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري اللبناني . مرجع سابق . ص ٤٨٠ .

ب_ محتوى الميثاق الوطني :

ان الميـثاق الوطني لم يرد ضمن وثيقة مكتوبة يسهل الرجوع الى مضمونها و معرفة احكامها الاساسية . فهـو اتفاق غير مكتوب صاغ مبادئه الرئيسان بشارة الخوري و رياض الصلح خلال عدة لقاءات جمعتهما فـي صـيف ١٩٤٣ . و للوقـوف على اهم المبادئ التي تضمنها الميثاق لا بد من الاعتماد على مصدرين اساسيين : الاول هو مجموعة الخطب التي القاها الرئيس بشارة الخوري في السنوات الاولى للاستقلال . والثاني هو البيان الوزاري الذي القاه الرئيس رياض الصلح في ٧ تشرين الاول من العام ١٩٤٣ . و من اهم المبادئ التي تضمنها الميثاق الوطني :

اولا : **لبـنان وطن سيد مستقل** : يعد تخلي المسلمين عن المطالبة بالوحدة العربية و قبول لبنان وطنا نهائيا لهم ، و تخلي المسيحيين عن الحماية الفرنسية و العمل معا من اجل بناء دولة مستقلة، من اهم الاسس التي يقوم عليها الميثاق الوطني .

**ثانـيا : لبـنان دولـة عربـية** : لبنان دولة لها وجه عربي ، و هي من الدول المؤسسة للاسرة العربية ، و تتعاون مع الدول العربية الى ابعد حدود ، مع الحفاظ على الاستقلال والسيادة.

**ثالـثا: الـتوزيع الطائفي لمناصب الدولة الرئيسية** : اتفق على توزيع المقاعد النيابية بين الطوائف اللبنانية المختلفة ، على ان تكون نسبة الطوائف المسيحية الى الطوائف الاسلامية هي ٦ مقابل٥ . تم كذلك الاتفاق علـى توزيـع الوظائف على الطوائف بنسب متفاوتة في جميع مرافق الدولة و هنا يطرح السؤال هل اقام الميثاق نظاما طائفيا ؟

لـم يقرر الميثاق الوطني اللاطائفية ، بل سعى الى معالجة الطائفية اقرارا منه بان الغاء الطائفية يحتاج الى وقت ، و هذا ما عبر عنه البيان الوزاري للرئيس رياض الصلح امام مجلس النواب فجاء فيه :

" مـن اسـس الاصلاح التي تقتضيها مصلحة لبنان العليا معالجة الطائفية والقضاء على مساوئها ، فان هذه القـاعدة تقيد التقدم الوطني من جهة و تشوه سمعة لبنان من جهة اخرى ... ان الساعة التي يمكن فيها الغاء الطائفـية هي ساعة يقظة وطنية شاملة مباركة في تاريخ لبنان ... و من الطبيعي ان تحقيق ذلك يحتاج الى تمهيد و اعداد في مختلف النواحي ، و سنعمل جميعا بالتعاون تمهيدا و اعدادا حتى لا تبقى نفس الا و تطمئن كل الاطمئنان الى تحقيق الاصلاح القومي الخطير ."

و رغم ان الميثاق قد تمنى الغاء الطائفية الا انه كرس اسسها في النظام اللبناني ، و الاعداد الموعود لالغائها لم ير النور ، بل ازدادت الطائفية على مر السنين ، و كانت احد اهم اسباب الحرب اللبنانية في العام ١٩٧٥. و اخـذ البعض على الميثاق الوطني انه كان عهدا بين طائفتين ، فأدى ذلك الى التأكيد على التمايز الطائفي بين شطري الشعب الواحد ، و جاءت التطورات فيما بعد لتعمق ذلك التمايز و تحصنه بممارسات و قوانين وانظمـة ، و زاد ظاهرة التمايز عمقا بروز فوارق اجتماعية و اقتصادية بين مختلف الفئات و بين مختلف المـناطق (١) . وفـي نفـس السـياق اعتبر البعض ان الميثاق استطاع ان يحول لبنان الى مركز تجمع للطوائف دون ان يتمكن من توحيدها و صهرها في بوتقة سياسية واحدة (٢).

---

(١) سليم الحص : لبنان على المفترق . المركز الاسلامي للاعلام والانماء .بيروت ١٩٨٤ .ص٥٣ .

(٢) سامي الصلح : لبنان العبث السياسي و المصير المجهول .دار النهار .بيروت ٢٠٠٠. ص٩٤.

ج-الطبيعة القانونية للميثاق الوطني :

ذهب البعض الى اعتبار الميثاق الوطني دستورا غير مدون الى جانب الدستور المدون الصادر في العام ١٩٢٦ . و لم يكتف هذا الرأي بذلك بل ذهب الى تفوق الميثاق على الدستور لانعكاس احكامه على النظام الدستوري باكمله . وهذا الرأي لا يتفق مع المنطق القانوني السليم ، لانه لا يمكن وجود دستورين في دولة واحدة بل يوجد دستور واحد، فاما ان يكون دستورا عرفيا و الى جانبه بعض الوثائق الدستورية المكتوبة و اما ان يكون دستورا مدونا و الى جانبه مجموعة من الاعراف الدستورية .

لذلك ترى اغلبية الفقه الدستوري ان الميثاق الوطني هو عبارة عن قواعد دستورية غير مدونة ، فهو بمثابة عرف دستوري قام الى جانب الدستور المدون ، و بالتالي فللميثاق قوة و حجية الزامية باعتباره يشتمل على مبادئ عرفية دستورية الى جانب الدستور المدون (١). فهو يسمو على القوانين العادية و المراسيم الصادرة عن السلطة التنفيذية ، بحيث لا يجوز لها ان تخالف احكامه .

### ٣- الاعراف الدستورية :

العرف الدستوري يعني اتباع هيئة من الهيئات الحاكمة اجراء او سلوكا معينا يتصل بنظام الحكم في الدولة دون معارضة في هذا الشأن ، فيستقر في ضمير الجماعة ضرورة احترام هذا الاجراء و التقيد به مما يجعل له القوة الالزامية .

و يقوم العرف الدستوري على ركنين : مادي و معنوي . و لتكوين الركن المادي لا بد من توافر شروط معينة من اهمها : التكرار ، و العمومية ، والثبات ، والقدم ، والوضوح . و يتكون الركن المعنوي باقتناع الرأي العام بان الاجراء او السلوك الصادر عن السلطة العامة اصبح قاعدة قانونية تتمتع بقوة الالزام (٢).

و تكمن اهمية الاعراف الدستورية في انها تجعل النظام الدستوري اكثر ملاءمة للواقع السياسي و الاجتماعي للدولة ، لا سيما ان الاعراف الدستورية نابعة بشكل تلقائي من ضمير المجتمع ، دون أي تدخل مصطنع من اية سلطة او جهة ، بهدف فرض القواعد التي يجب الاحتكام اليها في الشؤون السياسة و الحكم .

و يتميز النظام الدستوري في عهد الجمهورية الاولى في قدرة الحياة السياسية فيه ، على تكوين اعراف دستورية ساهمت في اكمال و تعديل احكام الدستور الصادر في العام ١٩٢٦ . خصوصا تلك الاحكام التي تحول دون مشاركة جميع القوى السياسية التي تمثل مختلف شرائح المجتمع اللبناني ، في صنع القرار السياسي .

و هكذا تضمن النظام الدستوري اللبناني مجموعة من الاعراف الدستورية التي تعد ، الى جانب الدستور المدون و الميثاق الوطني ، مصدرا من مصادر هذا النظام . و من اهم هذه الاعراف الدستورية :

---

(١) محسن خليل : المرجع السابق ، ص ١٣٦ .

(٢) محمد المجذوب : المرجع السابق . ص ٤٢.

**أ – تسـمية رئـيس الـوزارة :** لقـد نصت المادة ٥٣ من الدستور اللبناني للعام ١٩٢٦ على ان رئيس الجمهورية يعين الوزراء و يسمي منهم رئيسا . الا ان العادة جرت في لبنان على ان يقوم رئيس الجمهورية باختيار رئيس الوزارة في البداية ثم يعين الوزراء بعد ذلك بناء على اقتراحه . فتأليف الحكومة الذي كان وفقا للنص الدستوري من صلاحيات رئيس الجمهورية وحده تحول الى عمل مشترك بين رئيسي الجمهورية و الحكومة . و ذهب البعض الى ان هذا العرف هو جزء من احكام الميثاق الوطني . و ذهب الاستاذ محسن خليل الى ان هذا العرف هو عرف معدل للمادة ٥٣ من الدستور (١).

**ب ـ توقيع رئيس الوزارة على مقررات رئيس الجمهورية :** ابتداء من العام ١٩٤٣ ، اصبح رئيس الوزارة يوقـع علـى جمـيع مقررات رئيس الجمهورية بصفته رئيسا للوزراء و ليس بصفته وزيرا مختصا ، على الرغم من ان المادة ٥٤ من الدستور تحصر ذلك في الوزراء المختصين (٢).

**ج – اصدار المراسيم الاشتراعية :** لا يوجد في الدستور اللبناني أي نص يجيز للسلطة التشريعية اصدار قـانون يفـوض الوزارة صلاحية اصدار مراسيم اشتراعية في مواضيع محددة و لمدة معينة . الا ان مجلس الـنواب اعـتاد اصدار قانون يطلق عليه اسم " قانون التفويض "يعطي الحكومة صلاحية اصدار المراسيم الاشتراعية . دون ان يثار اعتراض على دستورية هذا الاجراء الذي اصبح يشكل عرفا دستوريا ثابتا .

**د – توزيـع المناصـب الرئاسـية على الطوائف الكبرى :**نشأ بعد الاستقلال عرف يقضي بان يكون رئيس الجمهوريـة من الطائفة المارونية ، و رئيس الوزارة من الطائفة السنية ، ورئيس المجلس النيابي من الطائفة الشـيعية . و ذهب البعض الى اعتبار هذا العرف من الاحكام التي جاء بها الميثاق الوطني ، الا ان فريقا آخـرا ذهـب الـى ان " الميثاق لا علاقة له بالتوزيع الطائفي لمراكز الحكم والادارة . بل ان الشيخ بشارة الخوري و رياض الصلح هما اللذان اوجدا هذه الشرعة لحقوق و واجبات الطوائف "(٣).

## ثالثا : طبيعة النظام الدستوري اللبناني :

يتضح لنا بعد الاطلاع على مصادر النظام الدستوري اللبناني ، ان هذا النظام هو نظام جمهوري ، نيابي، ديمقراطي ، برلماني . و في هذه الفقرة سنلقي نظرة سريعة على هذه الخصائص .

---

(١)محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري. ج٢ . الدستور اللبناني . مرجع سابق . ص ٣٢٨.

(٢)داود الصايغ : النظام اللبناني في ثوابته وتحولاته . دار النهار . بيروت ٢٠٠٠. ص ٦٧ .

(٣) باسم الجسر : المرجع السابق ، ص ١٥٥.

**١- نظام جمهوري :**

لقـد اخـذ الدستور اللبناني بالنظام الجمهوري ، فنصت المادة ١٠١ منه على انه ابتداء من اول ايلول سنة ١٩٢٦ ، تدعـى دولـة لبنان الكبير " الجمهورية اللبنانية "دون أي تبديل او تعديل آخر . و بذلك يكون لبنان في مقدمة الدول العربية التي تبنت النظام الجمهوري .

**٢-نظام نيابي :**

يقـوم النظام النيابي على اساس انتخاب الشعب لعدد من النواب يكونون البرلمان ، ويتولون ممارسة السلطة باسم الشعب لمدة محددة . و يعني ذلك ان الشعب لا يمارس السلطة بنفسه ، و انما بواسطة النواب المنتخبين، حيـث يترك لهم ممارسة السلطة نيابة عنه .بخلاف الديمقراطية المباشرة حيث يباشر الشعب السلطة بنفسه دون وسـيط (١). و لقد اخذ الدستور اللبناني بجوهر النظام النيابي ، أي بنظام الديمقراطية غير المباشرة ، و تتجلى مظاهر هذا النظام في العناصر التالية :

أ- **وجـود برلمان منتخب له سلطة فعلية :** لقد نص الدستور على ان يتولى السلطة التشريعية هيئة واحدة هي مجلس النواب الذي يتألف من نواب منتخبين يكون عددهم و كيفية انتخابهم وفاقا لقوانين الانتخاب المرعية الاجراء .ويكون للمجلس مجموعة من الاختصاصات .

ب- **تحديـد مدة العضوية في البرلمان :** ينتخب النائب لمدة محددة تعينها قوانين الانتخاب المرعية الاجراء و هـي في لبنان اربع سنوات . و يهدف تحديد مدة ولاية النواب الى تمكين الشعب من محاسبة نوابه بشكل دوري .

ج- **النائب يمثل الامة جمعاء :** و يعني ذلك ان النائب لا يمثل دائرته الانتخابية فقط ، و لا يحق للناخبين ان يصدروا تعليمات الزامية الى النائب . فهو يستطيع ابداء رأيه بحرية كاملة دون التقيد بتعليمات محددة من الناخبين .

د - **اسـتقلال البرلمان عن الناخبين :** لا يجوز للشعب ان يتدخل في ممارسة البرلمان لصلاحياته طوال مدة ولايـته . و لا يجوز الاخذ باي مظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة ، التي تتجلى في اعطاء الشعب الحـق فـي اقـتراح القوانين او الاعتراض عليها ، او الرجوع اليه لاخذ رأيه في مسألة معينة .و الدستور اللبناني لم يأخذ باي مظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة .

**٣ - نظام ديمقراطي ليبرالي :**

يعتنق الدستور اللبناني النظام الديمقراطي . فهو ينص على مجموعة من الحقوق و الحريات العامة من اهمها: حـق المسـاواة ، والحرية الشخصية ، وحرية الاعتقاد ، وحرية التعليم ، وحرية ابداء الرأي و الاجتماع ، و حـرية تألـيف الجمعيات ، وحق التملك و حق تولي الوظائف العامة ، وحرمة المنزل كما ان الدستور اللبناني قد اخذ بالنظام الاقتصادي الحر الذي يكفل المبادرة الفردية و الملكية الخاصة ، و يحرص على عدم تدخل الدولة في شؤون الافراد الخاصة . هذا يعني ان النظام الدستوري اللبناني يتبنى اسس المذهب الفردي بصورته التقليدية .

---

(١)عبد الغني بسيوني : النظم السياسية . مرجع سابق .ص ٢٠٦ و مابعدها .

### ٤ – نظام برلماني :

اجمـــع الفقهـــاء الذين درسوا الدستور اللبناني للعام ١٩٢٦ على وصف النظام بالبرلماني لانه اخذ بالاسس الجوهـــرية التـــي يقـــوم عليها النظام البرلماني التقليدي . الا ان الدستور اللبناني اخذ ببعض مظاهر النظام الرئاســـي خصوصـــا عـــند تحديد صلاحيات رئيس الجمهورية .و لكن ما هي اهم مظاهر النظام البرلماني و مظاهر النظام الرئاسي التي اخذ بها الدستور اللبناني ؟

**أ – مظاهر النظام البرلماني :** لقد اخذ الدستور اللبناني بالاسس الجوهرية التي يقوم عليها النظام البرلماني ، و من اهمها :

- ثنائية السلطة التنفيذية : اي وجود رئيس للجمهورية و رئيس لمجلس الوزراء.
- عدم مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية :
- قاعدة التوقيع الوزاري المجاور : اي اشتراك الوزراء في التوقيع مع رئيس الجمهورية على جميع المقررات الصادرة عنه .
- المسؤولية الوزارية الفردية و الجماعية : اي تحمل الوزراء اجماليا تجاه مجلس النواب تبعة سياسة الحكومـــة العامـــة و تحملهم افراديا تبعة افعالهم الشخصية . و هذا المظهر يكفي وحده للتأكيد على ان الـــنظام اللبناني هو نظام برلماني . فالفقيه الفرنسي موريس دوفرجيه ذهب الى ان المسؤولية السياسية للحكومة امام البرلمان تشكل العنصر الاساسي للنظام البرلماني حتى في حال فقدان المظاهر الاخرى كثنائـــية الســـلطة التنفيذية او حل البرلمان (١).و باستطاعة مجلس النواب بالاضافة الى ذلك اتهام الـــوزراء و احالتهم الى المحاكمة في حال اخلالهم بالواجبات المترتبة على وظيفتهم . و تكون محاكمتهم امام المجلس الاعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء .
- حـــل البرلمان : لقد اقر الدستور اللبناني للسلطة التنفيذية صلاحية حل البرلمان ، فنصت المادة ٥٥ منه على ان لرئيس الجمهورية ان يتخذ " قرارا معللا بموافقة مجلس الوزراء بحل البرلمان "

**ب – مظاهـــر النظام الرئاسي :** برزت مظاهر النظام الرئاسي ، من خلال العديد من المسائل التي أخذ بها الدستور اللبناني و التي تتعارض مع جوهر النظام البرلماني التقليدي، ومن أهمها :

- اناطـــة الســـلطة الاجرائية برئيس الجمهورية : فقد نصت المادة ١٧ من الدستور على ان " تناط الســـلطة الأجرائية برئيس الجمهورية و هو يتولاها بمعاونة الوزراء وفاقا لاحكام هذا الدستور." و هذا يعني ان رئيس الجمهورية هو صاحب السلطة الفعلية ، والوزراء مجرد معاونين له في ممارسة السلطة التنفيذية . و هذا ما يقضي به النظام الرئاسي و ليس النظام البرلماني .
- تمـــتع رئـــيس الجمهوريـــة بصـــلاحيات واســـعة : فقد اعطى الدستور اللبناني رئيس الجمهورية صـــلاحيات واسعة كتعيين الوزراء و اقالتهم ، وتسمية رئيس الحكومة من بين الوزراء ، ترؤس جلسات مجلـــس الوزراء ، و تعيين الموظفين و صرفهم وقبول استقالتهم ، و ابرام المعاهدات الدولية ، واقتراح القوانين واصدارها .

---

(١)موريس دوفرجيه : المرجع السابق . ص ١٢٧ .

- عــدم الــتعرض لصـــلاحيات الوزارة و رئيسها : لم يتعرض الدستور اللبناني لصلاحيات مجلس الوزراء ، الذي يفترض في ظل نظام برلماني تقليدي ، ان تناط به السلطة التنفيذية. بل غابت صلاحيات الــوزارة و رئيســـها عــن مواد الدستور ، الذي لم يلتفت الا الى تنظيم صلاحيات رئيس الجمهورية ، و حصر دور الوزراء في مهمة التعاون مع الرئيس لا مهمة الحكم (١).

* * *

و نخلــص من هذا البحث الى ان النظام الدستوري اللبناني في عهد الجمهورية الاولى كان نظاما برلمانيا علـــى الــرغم من ان الدستور اللبناني قد اخذ ببعض مظاهر النظام الرئاسي . وفي رأينا ان مظاهر النظام البرلماني كانت متفوقة على مظاهر النظام الرئاسي .

و خــروج الدســتور اللبناني عن مظاهر النظام البرلماني سبب مأزقا دستوريا و سياسيا ، لان هذا النظام يقوم على مبدأ المشاركة والتعاون بين السلطات في ادارة شؤون الحكم ، بينما يقوم النظام الرئاسي على تفرد شــخص بمفــرده في ممارسة السلطة التنفيذية ، وهذا الامر لا يتناسب مع المجتمع اللبناني ، لانه ما زال يعاني من الانقسام الطائفي .

لذلــك يمكنــنا اعتبار خروج الدستور اللبناني عن مبادئ النظام البرلماني كان مانعا امام مشاركة جميع ابناء المجــتمع اللبناني في الحياة السياسية بشكل فعال ، بل انه ولد احساسا بالغبن و الاحباط . و هذا الشعور ســاهم في اندلاع العديد من الاحداث و الاضطرابات ، كان آخرها الحرب اللبنانية التي اندلعت في العام ١٩٧٥ .

و لا يعني كل ذلك اننا نقر بالطائفية السياسية المستشرية في المجتمع اللبناني ، فنحن نرفض تكريسها في النصـــوص ، و نطالـــب بالعمل الجاد على الغائها . الا انه ، الى حين تحقيق ذلك ، لا بد من تمكين جميع ابناء الشعب اللبناني من المشاركة في صنع القرار السياسي ، وعدم اعطاء الامتيازات لفريق دون آخر .

ولهــذا نلاحــظ ان الحــياة السياسية في عهد الجمهورية الاولى شابها العديد من الاشكالات الدستورية التي ساهمت في خلق ازمات حكم متكررة . فرئيس الجمهورية الذي تمتع بصلاحيات واسعة جدا غير مسؤول من الناحية السياسية امام البرلمان ، في حين ان الوزارة التي تتحمل المسؤولية السياسية لا تتمتع بكيان دستوري قــائم بذاته . كما ان رجحان كفة السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الجمهورية على كفة البرلمان جعله الحاكم المطلق في الدولة .

و في هذا الفصل سنتناول مظاهر التطبيق الخاطئ لمبادئ النظام البرلماني في النظام الدستوري للجمهورية الاولى ( قبل تعديلات العام ١٩٩٠ ) و ذلك في ثلاثة اقسام متتالية :

القسم الاول : مركز رئيس الجمهورية اللبنانية .

القسم الثاني : واقع الوزارة في لبنان .

القسم الثالث : اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية .

---

(١) بيان نويهض : المرجع السابق . ص ٣٠٠ .

# القسم الاول :مركز رئيس الجمهورية اللبنانية قبل تعديلات العام ١٩٩٠

تعددت الاراء حول دور رئيس الدولة في النظام البرلماني ، فهناك من يقرر سلبية دوره و اقتصار اختصاصه على مجرد دور ادبي محض لا يستطيع بمقتضاه سوى توجيه النصح و الارشاد الى هيئات الدولة العامة ، دون ان يكون له أي دور في مباشرة شؤون الحكم . و يعلل هذا الاتجاه رأيه بأن رئيس الدولة غير مسؤول سياسيا عن التصرفات الخاصة بشؤون الحكم ، حيث تقع المسؤولية على الوزارة وحدها . و بالتالي فان رئيس الدولة لا يتمتع باية سلطة فعلية فهذه السلطة هي من اختصاص الوزارة ، فحيث توجد السلطة توجد المسؤولية .

و هناك اتجاه ذهب الى ان اصول النظام البرلماني لا تتعارض مع مشاركة رئيس الدولة في ادارة شؤون السلطة التنفيذية ، الا انه لا بد من مراعاة شرطين اساسيين :

- ان تكون الوزارة مستعدة لتحمل مسؤولية تدخل رئيس الدولة في ممارسة السلطة التنفيذية، و ان تكون الوزارة محتفظة في الوقت نفسه بثقة البرلمان .
- ان يغطي الوزراء نشاط رئيس الدولة ، و ذلك من خلال التوقيع على جميع المقرارات العامة الصادرة عنه ، و تحمل المسؤولية امام البرلمان (١).

ايا تكن الاراء حول دور رئيس الدولة في النظام البرلماني ، فمن المتفق عليه ان الوزارة هي المحور الرئيسي الفعال في ميدان ممارسة السلطة الاجرائية حيث تقع عليها اصلا ممارسة السلطة الفعلية . و ان كان لرئيس الدولة بعض الصلاحيات التشريعية او التنفيذية ، فان الوزارة تحتل مركز الصدارة في ميدان السلطة التنفيذية على اعتبار انها المسؤولة امام البرلمان ، في حين ان رئيس الدولة غير مسؤول ابدا من الناحية السياسية . لذلك تقرر معظم الدساتير التي تتبنى النظام البرلماني ان رئيس الدولة لا يستطيع ان يباشر السلطة بنفسه وانما بواسطة وزرائه ، أي انه لا يملك العمل منفردا .

اما في في ظل النظام الدستوري اللبناني ( قبل التعديلات الدستورية في العام ١٩٩٠ ) فان الدستور قد وضع معظم السلطة التنفيذية في قبضة رئيس الجمهورية . و اذا كان ألدستور قد قضى بان يمارس رئيس الجمهورية هذه السلطة بمعاونة الوزراء المختصيين ، فقد احله من اية مسؤولية سياسية في ممارسة هذه السلطة ، محملا الوزراء كليا تبعات تلك الممارسة و ما يترتب عليها من نتائج .

فالمادة ١٧ من الدستور تنص على ان " تناط السلطة الاجرائية برئيس الجمهورية و هو يتولاها بمعاونة الوزراء وفقا لاحكام هذا الدستور ." فرئيس الجمهورية هو صاحب السلطة التنفيذية ، و دور الوزراء قاصر على المعاونة لا المشاركة ، بالاضافة الى ان الدستور قد منح رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة ، بينما لم يحدد صلاحيات الوزارة او الوزراء .

---

(١) محسن خليل : الطائفية والنظام الدستوري في لبنان . مرجع سابق . ص ٤٠٥ .

و عندما تناط السلطة بجهة معينة فمن المفترض وفقا للمنطق القانوني السليم ان تتحمل هذه الجهة المسؤولية. الا ان الدستور اللبناني قضى في المادة ٦٠ بانه " لا تبعة على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته الا عند خرق الدستور او في حال الخيانة العظمى . "

و بذلك كان رئيس الجمهورية اللبنانية صاحب السلطة التنفيذية يمارسها بمعاونة وزارئه، في حين انه غير مسؤول من الناحية السياسية امام البرلمان الا في حالتي الخيانة العظمى او خرق الدستور . وهذا ما سبب اختلالا في التوازن بين سلطة رئيس الجمهورية و مسؤوليته و اعطاه دورا مميزا في الواقع الدستوري والسياسي للدولة حتى ان البعض وصف رئيس الجمهورية بانه ملك على جمهورية لست سنوات ، و بانه أقرب ما يكون الى الملك الحاكم لا الى الملك الرمز او الى الملك الدستوري الذي يلي الاحكام ولا يحكم (١). و في هذا القسم سنتناول مسؤولية رئيس الجمهورية اللبنانية ثم صلاحياته الواسعة و ذلك في ظل النظام الدستوري للجمهورية الاولى .

## اولا : مسؤولية رئيس الجمهورية اللبنانية :

نصت المادة ٦٠ من الدستور على انه " لا تبعة على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته الا عند خرقه الدستور او في حال الخيانة العظمى .اما التبعة فيما يختص بالجرائم العادية فهي خاضعة للقوانين العامة . ولا يمكن اتهامه بسبب هذه الجرائم او لعلتي خرق الدستور والخيانة العظمى الا من قبل مجلس النواب بموجب قرار يصدره بغالبية ثلثي مجموع اعضائه . ويحاكم امام المجلس الاعلى المنصوص عليه في المادة الثمانين . و يعهد في وظيفة النيابة العامة لدى المجلس الاعلى الى قاض تعينه المحكمة العليا المؤلفة من جميع غرفها ."

و هذا يعني ان رئيس الجمهورية غير مسؤول امام البرلمان عن جميع التصرفات الصادرة عنه في معرض ممارسته للسلطة التنفيذية . و حتى لو كانت اعمال رئيس الجمهورية مخالفة لرغبة جميع اعضاء البرلمان ، فليس لهم ان يسألوه عنها ، الا اذا كانت شكلت خرقا للدستور او خيانة عظمى .

فمسؤولية رئيس الجمهورية لا ترتدي ، اذن ،طابع الاطلاق ، فالرئيس مواطن عادي يخضع للقوانين والانظمة النافذة . وفي حال ارتكابه الجرائم العادية يمكن ملاحقته عنها . الا ان اتهامه في حالة الجرائم العادية او في حالتي الخيانة العظمى او خرق الدستور لا يكون الا من قبل مجلس النواب ، وتجري محاكمته حصرا امام المجلس الاعلى .

وفي هذه الفقرة سنتناول عدم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية و نتائجها والاستثناءات التي ترد عليها ثم محاكمة رئيس الجمهورية .

---

(١)سليم الحص : نقاط على الحروف . المركز الاسلامي للاعلام و الانماء .بيروت ١٩٨٧ . ص١٠٧ .

## ١-انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية و نتائجها :

ان رئيس الجمهورية في لبنان غير مسؤول في ممارسته لصلاحياته الدستورية ، سواء تلك التي تتعلق بالعلاقات الخارجية و ابرام المعاهدات الدولية ، او التي تتعلق بالشؤون الداخلية كحل البرلمان او تعيين الوزراء او منح الاوسمة .

و قاعدة لا مسؤولية رئيس الجمهورية شاملة ، فلا يجوز سؤاله عن الاعمال التي يقوم بها ، لا سياسيا امام البرلمان ، ولا مدنيا او جزائيا امام المحاكم ، ولا يجوز حتى سؤاله امام الرأي العام ، في الصحافة و سائر وسائل الاعلام(١).ومن المفترض ان يترتب على انعدام مسؤولية رئيس الجمهورية مجموعة من النتائج اهمها :

أ – **انتقال السلطة الفعلية الى الوزارة** على اعتبار ان الوزارة هي التي تسأل امام البرلمان بينما رئيس الدولة في منأى عن اية مسؤولية سياسية . الا ان الدستور اللبناني و على الرغم من تبنيه قاعدة انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الدولة، لم يقر بانتقال السلطة الى الوزارة ، بل جعلها في يد رئيس الدولة يمارسها بمعاونة الوزراء . و هذا ما ادى الى وضع دستوري شاذ ، فالوزارة التي لم تمنح اية صلاحية في ممارسة السلطة التنفيذية تتحمل المسؤولية عن جميع اعمال رئيس الجمهورية في ممارسة هذه السلطة،في حين ان رئيس الجمهورية الذي تناط به السلطة الاجرائية لا يتحمل اية مسؤولية امام البرلمان.و هذا الوضع الدستوري يعد خرقا لمبادئ النظام البرلماني ، بل لابسط قواعد المنطق القانوني التي تقضي بانه حيث توجد السلطة توجد المسؤولية .

ب_ **قاعدة التوقيع الوزاري المجاور** : لقد اخذ الدستور اللبناني بهذه القاعدة ، فنص في المادة ٥٤ منه على ان " مقررات رئيس الجمهورية يجب ان يشترك معه في التوقيع عليها الوزير او الوزراء المختصون ما خلا تولية الوزراء و اقالتهم قانونا ." كما ان العرف الدستوري المكمل للدستور قضى بان يشارك رئيس الوزراء في التوقيع على المراسيم مع رئيس الجمهورية ما خلا مرسوم تسميته و اقالة الوزراء .

وهذه القاعدة تحد من الناحية النظرية من سلطان رئيس الجمهورية فيستطيع الوزراء عن طريق ممارسة حق التوقيع على مقرارته ، رد أي قرار او مرسوم لا يوافقون عليه ، و بالتالي يستطيع الوزير ان يفرض رأيه في مضمون المرسوم او في صياغته فيحجب توقيعه عنه في حال عدم الاخذ برأيه . الا ان الرئيس سليم الحص من خلال تجربته في الحكم ذهب الى تسجيل ثلاث ملاحظات (٢) تظهر عدم فاعلية هذه القاعدة في تمكين الوزراء من المشاركة من ممارسة السلطة التنفيذية ، و هي :

**الملاحظة الاولى** : ان رئيس الوزراء (او الوزير المختص) يستطيع حقا الوقوف دون صدور مرسوم لا يوافق عليه. و لكن رئيس الجمهورية يستطيع في مثل هذه الحالة ان يتريث حتى تتبدل الحكومة ليستصدر المرسوم الذي يريد من الحكومة الجديدة .

---

(١) ادمون رباط : المرجع السابق . ص ٧٢٨ .

(٢) سليم الحص : المرجع السابق . ص ١١٠ و ما بعدها .

**الملاحظة الثانية** : اذا اراد رئيس الوزراء ان ينفذ امرا لا يروق لرئيس الجمهورية ، كان بامكان هذا الاخير ان يحول دون صدور القرار في شأنه بمجرد حبس المرسوم الخاص به في ادراجه ، وذلك لعدم وجود مهلة دستورية تلزمه بالتوقيع على المراسيم خلالها .و لا يمكن الرد على هذا القول بان رئيس الوزراء يستطيع الامر ذاته ، أي انه يستطيع اعتراض الطريق على مرسوم يريده رئيس الجمهورية بالامتناع عن توقيعه . فرئيس الوزارة يحاسب امام البرلمان . فضلا عن ان رئيس الجمهورية يستطيع الانتظار حتى تتبدل الحكومة و يرحل المعترض كي يستصدر ما يشاء من مراسيم .

**الملاحظة الثالثة** : ان الفارق فاضح بين موقع رئيس الوزارة والوزراء من ناحية و موقع رئيس الجمهورية من ناحية اخرى . فالمادة ٥٣ من الدستور تنص على ان رئيس الجمهورية يعين الوزراء و يسمى منهم رئيسا و يقيلهم و سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الوزراء و اقالتهم يجعلهم تابعين له . اضف الى ذلك ان رئيس الجمهورية مستمر في منصبه لست سنوات في حين ان الوزراء و رئيسهم معرضين للرحيل او الترحيل منذ لحظة تشكيل الوزارة .

**ج – عدم جواز انتقاد رئيس الدولة** : لا يجوز اقحام رئيس الجمهورية في مناقشات البرلمان، ولا توجيه أي انتقاد او لوم الى تصرفاته او الاعمال التي يقوم بها بمفرده او بالاشتراك مع وزرائه . فلا يستطيع البرلمان الاحتجاج على هذه الاعمال الا في مواجهة الوزارة او الوزراء المختصين .

كما انه لا يجوز للوزراء من اجل تبرير التصرفات الصادرة عنهم ، الاحتماء برئيس الجمهورية ، والزعم بانها بامر منه ،و لا يسمح للوزراء بان يستتروا في خطاباتهم في البرلمان و خارجه خلف شخصية رئيس الجمهورية ، لان المسؤولية السياسية عن جميع الاعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية لا تقع الا عليهم (١) .

**د –عدم جواز اقالة رئيس الجمهورية** : ان البرلمان الذي انتخب رئيس الجمهورية لمدة ست سنوات لا يستطيع اقالة الرئيس قبل انقضاء مدة ولايته . وفي حال الخلاف بين البرلمان و رئيس الدولة ، ليس امام البرلمان سوى الانتظار حتى نهاية ولاية الرئيس . الا ان البرلمان يملك سلاحا فعالا يمكنه ، من حمل رئيس الجمهورية على الاستقالة ، و يتجلى في امتناعه عن منح الثقة لاية وزارة يؤلفها رئيس الجمهورية . وهذا ما فعله البرلمان الفرنسي في العام ١٨٧٧ ضد الرئيس Grevy ، و في العام ١٩٢٢ ضد الرئيس Millerand ، الذي كان البرلمان يشكو من سياسته العامة ، ولم يستطع اتهامه بالخيانة العظمى ، فاستقال ميللران تحت ضغط البرلمان . اما في لبنان فان التملق لرئيس الجمهورية من قبل النواب كان يحول دون ممارسة النواب لدورهم الحقيقي ، كما هو الحال بالنسبة لزملائهم الفرنسيين (٢).

و اعتبر البعض ان في حمل البرلمان رئيس الدولة على الاستقالة خرق للدستور و تنكر لاهم الاسس التي تقوم عليها البرلمانية التقليدية ، وهي عدم مسؤولية رئيس الدولة ، لان عدم المسؤولية السياسية التي تضمن استقلال رئيس السلطة التنفيذية هي التي تميز النظام البرلماني عن النظام الرئاسي (٣).

---

(١) ادمون رباط : المرجع السابق . ص ٧٢٩ .

(٢) بيان نويهض : المرجع السابق . ص ٣٧٦ .

(٣) انور الخطيب : دستور لبنان . ج٢ . مرجع سابق . ص ١٨٨ .

**٢- الاستثناءات على عدم مسؤولية رئيس الجمهورية :**

ان انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية يزول في حال خرق الدستور او الخيانة العظمى . اما الجرائم العادية التي يرتكبها ، فهي خاضعة للقوانين العادية التي تطبق على سائر المواطنين . الا ان اتهام رئيس الجمهورية بارتكاب الجرائم العادية او خرق الدستور او الخيانة العظمى لا يكون الا من قبل مجلس النواب بموجب قرار بغالبية ثلثي مجموع اعضائه، و تكون محاكمته امام المجلس الاعلى .

و عند ارتكاب رئيس الجمهورية الجرائم العادية او خرق الدستور او الخيانة العظمى ، يكون وحده المسؤول عنها ، دون الوزارة ، الا اذا كان بامكانها ردع رئيس الجمهورية و لم تقم بذلك . ولكن ما هو المقصود بخرق الدستور او الخيانة العظمى ؟ و ما هي طبيعة هاتين الجريمتين ؟

ان الدستور اللبناني لم يعط تعريفا محددا لجريمتي خرق الدستور و الخيانة العظمى . و جرائم الخيانة المنصوص عليها في قانون العقوبات من المادة ٢٧٢ - ٢٨٠ تختلف عن الخيانة العظمى . لان هذا اصطلاح دستوري اكثر مما هو جزائي اذ لم يرد في قانون العقوبات اللبناني ولا في قانون العقوبات العسكري . و من الثابت دستوريا ان جريمة الخيانة العظمى هي جريمة خاصة و قائمة بذاتها ، وان لم يعرفها الدستور ، و لم يحددها بطريقة واضحة ، و هي جريمة ذات مفهوم شامل وواسع اكثر من جرائم الخيانة المحددة في قانون العقوبات (١). و للوقوف على مفهوم و طبيعة جريمتي الخيانة العظمى و خرق الدستور لا بد من الرجوع الى الفقه ، لا سيما الفرنسي منه ، لان الدستور اللبناني استقى معظم احكامه من دستور الجمهورية الثالثة الفرنسي .

نصت معظم الدساتير الفرنسية على جريمة الخيانة العظمى ، دون تحديد مفهومها باستثناء دستور الجمهورية الثانية الصادر في العام ١٨٤٨ ، و الذي اضفى عليها صفة الجريمة . و اعتبرت المادة ٦٨ منه ان الخيانة العظمى تتوفر في حال قام رئيس الجمهورية باي عمل من شأنه ان يعوق ممارسة العمل النيابي للجمعية الوطنية.

و في العام ١٨٧٨ ، أي في ظل تطبيق دستور الجمهورية الثالثة ، تم تقديم مشروع قانون من قبل السيد *Pascal Dupart* ، تضمن خمس حالات للخيانة العظمى من جانب رئيس الجمهورية ، و هي :

- حالة ادخال رئيس الجمهورية قوات اجنبية ، او المساعدة في ادخالها الى اقليم الجمهورية.
- حالة قيام رئيس الجمهورية بعرقلة ممارسة السلطة التشريعية لعملها بوسائل غير مشروعة ، كالحل غير المشروع للبرلمان ، او اثارة الفتنة ضده .
- حالة اعلان الحرب دون موافقة مجلسي البرلمان .
- حالة ادانة رئيس الجمهورية بارتكاب جرائم منصوص عليها في قانون العقوبات ضد امن الدولة .
- حالة ادانة رئيس الجمهورية بارتكاب اعمال من شأنها وقف الدستور او الغاؤه (٢).

---

(١)فريد الزغبي : الموسوعة الجزائية . المجلد التاسع . دار صادر. بيروت ١٩٩٥ .ص٦٨.

(٢)راجع عبد الغني بسيوني : سلطة و مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني . مرجع سابق . ص ٢٢٧ و ما بعدها .

ويرى الفقيه هوريو بان الخيانة العظمى هي اخلال رئيس الجمهورية بالواجبات التي يوجبها مركزه اخلالا فاضحا (١). في حين يرى العميد Vedel بانها اهمال شديد للالتزامات الوظيفية ، وانتهاك جسيم للواجبات الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية .

اما في لبنان فذهب الاستاذ ادمون رباط الى ضرورة التفريق بين جريمتي الخيانة العظمى وخرق الدستور من جهة توفر عناصر كل منهما ، وذلك لان خرق الدستور يعني مخالفة جسيمة من شأنها ان تسبب ضررا بالغا بالمصلحة العامة ، في حين ان الخيانة العظمى لا تقع تحت تحديد النصوص التشريعية ، وفي مقدمتها قانون العقوبات ، مما يجعلها متروكة لتقدير القضاء الذي يحاكم رئيس الجمهورية على ارتكابها، و هو المجلس الاعلى المنصوص عليه في المادة ٨٠ من الدستور (٢).

و يرى الاستاذ انور الخطيب بانها " حنث باليمين العظمى التي يحلفها رئيس الجمهورية عندما يقبض على ازمة الحكم بان يحترم دستور الامة و قوانينها ، و يحفظ استقلال الوطن و سلامته " . ثم ذهب الى انه " لم يكن من داع لان يعمد المشرع الدستوري اللبناني الى التفريق بين جريمتي الخيانة العظمى و خرق الدستور" (٣).

اما عن طبيعة جريمتي الخيانة العظمى و خرق الدستور ، فان قانون العقوبات اللبناني لم يحدد عناصر و مكونات هاتين الجريمتين اللتين يمكن ان تنسبا الى رئيس الجمهورية ، و يدل ذلك على اننا بصدد جرائم ذات طابع سياسي لا جرائم جزائية تخضع لقانون العقوبات. فمفهوم الخيانة العظمى بالنسبة لرئيس الجمهورية يختلف عن مفهومها بالنسبة لاي فرد أخر في الدولة . و يترتب على ذلك ان مجلس النواب و المجلس الاعلى هما اللذان يحددان ما اذا كان الفعل الذي ارتكبه رئيس الجمهورية يعد خيانة عظمى او خرقا للدستور (٤).

### ٣- محاكمة رئيس الجمهورية اللبنانية :

لقد نصت المادة ٦٠ من الدستور على ان محاكمة رئيس الجمهورية تكون امام المجلس الاعلى .و نصت المادة ٨٠ من الدستور على ان " يتألف المجلس الاعلى ، ومهمته محاكمة الرؤساء والوزراء ، من سبعة نواب ينتخبهم مجلس النواب و ثمانية من اعلى القضاة اللبنانيين رتبة حسب درجات التسلسل القضائي او باعتبار الاقدمية اذا تساوت درجاتهم . و يجتمعون تحت رئاسة ارفع هؤلاء القضاة رتبة. و تصدر قرارات التجريم من المجلس الاعلى بغالبية عشرة اصوات . و تحدد اصول المحاكمات لديه بموجب قانون خاص ."

---

(١)اندريه هوريو :القانون الدستوري والمؤسسات السياسية( معرب ).ج٢.الاهلية للنشر و التوزيع . بيروت ١٩٧٧ . ص ٢٨٤ .

(٢)ادمون رباط : المرجع السابق . ص ٧٣٠ .

(٣)انور الخطيب : المرجع السابق . ص ١٩٧ .

(٤)عبد الغني بسيوني : المرجع السابق . ص ٢٥٥ .

لا يمكن محاكمة رئيس الجمهورية الا امام المجلس الاعلى، سواء أكان ذلك في حالتي الخيانة العظمى او خرق الدستور ام فى حال ارتكاب الجرائم العادية . فهو، اذن ، لا يحاكم كسائر الافراد العاديين في الدولة امام القضاء العدلي ، بل تتم محاكمته امام هيئة خاصة تتناسب مع وضعه كرئيس دولة .

و يكشف تشكيل المجلس الاعلى على الصورة التي حددتها المادة ٨٠ من الدستور ، عن طابعه المشترك السياسي والقضائي . و يكمن الطابع السياسي في ان سبعة من اعضاء المجلس الاعلى هم من النواب ينتخبهم المجلس النيابي و لا يشترك احد معه في اختيارهم . بالاضافة الى ان المجلس الاعلى يختص بالنظر في الجرائم المقترفة من قبل الرؤساء والوزراء . و يتجلى الطابع القضائي في ان المجلس الاعلى يضم ثمانية قضاة من سلك القضاة العدليين . و يرأس المجلس الاعلى اعلى القضاة رتبة . و بذلك يرجح الطابع القضائي للمجلس الاعلى على الطابع السياسي (١).

و على الرغم من ان المادة ٨٠ من الدستور قد نصت على ان تحدد اصول المحاكمات امام المجلس الاعلى بموجب قانون خاص . فان هذا القانون لم يصدر في عهد الجمهورية الاولى ، مع انه يعد من اهم المتممات الضرورية لفهم احكام الدستور المتعلقة بمسؤولية رئيس الجمهورية و الوزراء ، و يضعها موضع التنفيذ .

و قد اعتبر البعض ان التباطؤ في اصدار قانون اصول المحاكمات امام المجلس الاعلى ، كان مقصودا و يهدف الى بقاء رئيس الجمهورية بمنأى عن اية مساءلة ولكي يبقى مركز رئيس الجمهورية متفوقا على بقية المؤسسات الدستورية .

ازاء غياب قانون اصول المحاكمات امام المجلس الاعلى (٢) ، لا يمكننا الحديث عن اجراءات اتهام ومحاكمة الرئيس او العقوبات التي توقع عليه . و ما يمكن الاشارة اليه بالاستناد الى نصوص الدستور قبل تعديله في العام ١٩٩٠ هو ان المادة ٦١ منه نصت على كف يد رئيس الجمهورية عن ممارسة مهامه في حال صدر قرار باتهامه عن مجلس النواب،و تبقى سدة الرئاسة خالية الى حين الفصل في القضية من قبل المجلس الاعلى . و نصت المادة ٦٢ من الدستور على انه في حال خلو سدة الرئاسة لاية علة تناط السلطة الاجرائية وكالة بمجلس الوزراء .

نخلص الى ان رئيس الجمهورية اللبنانية كان في منأى عن اية مساءلة ، من كافة النواحي السياسية و المدنية و الجزائية . فهو غير مسؤول من الناحية السياسية بنص الدستور الا في حالتي خرق الدستور والخيانة العظمى كما في حالة ارتكابه للجرائم العادية . و هو يحاكم عن هذه الافعال امام المجلس الاعلى . و يشكل عدم اصدار قانون اصول المحاكمات امام المجلس الاعلى تعطيلا للاحكام الدستورية المتعلقة بمساءلة رئيس الجمهورية . وهكذا فان رئيس الجمهورية اللبنانية في عهد الجمهورية الاولى كان كالملك في الانظمة البرلمانية ، لا تطاله المساءلة حتى عن الجرائم العادية التي يمكن ان يرتكبها .

---

(١) انور الخطيب : المرجع السابق . ص ١٩٤ .

(٢) صدر هذا القانون في عهد الجمهورية الثانية في ١٩٩٠\٨\٢٣ .

## ثانيا : صلاحيات رئيس الجمهورية اللبنانية

اناط الدستور اللبناني الصادر في العام ١٩٢٦ ، السلطة الاجرائية برئيس الجمهورية ، فوضع هذا الاخير في مركز خاص ، بجعله الدعامة الثابتة للسلطة الاجرائية ،في حين لا تستطيع الوزراة ممارسة السلطة الاجرائية الا وهي في دوران مستمر في فلكه .

و هذا التمركز للسلطة الاجرائية في شخص رئيس الجمهورية ، الذي يبدو غير مألوف في البرلمانية التقليدية، يرجع الى سببين اساسيين :

الاول يكمن في ان الانتداب الفرنسي الذي ساهم في وضع الدستور اللبناني ، حرص على توطيد مركز رئيس الجمهورية ، و حصر ممارسة السلطة الاجرائية في شخصه ، لان ذلك يسهل اجراء رقابته على اعمال الدولة و التدخل في شؤونها ، على اعتبار ان الاتفاق مع شخص واحد اسهل من الاتصال بوزارة تتنازعها التيارات و المتغيرات (١). و الثاني يتجلى في الواقع الطائفي للمجتمع اللبناني ، فوجد البعض ان في تركيز السلطة الاجرائية في شخص رئيس الجمهورية الذي يجب ان يكون مسيحيا بالاستناد الى العرف الدستوري المستقر، ضمانة للطوائف المسيحية في ظل محيط اغلبيته من المسلمين .

و هكذا فان رئيس الجمهورية يمارس صلاحيات واسعة جدا ، و الممارسة تقر له بصلاحيات اوسع . مع ذلك فهو لا يتحمل اية مسؤولية في ممارسة الحكم امام البرلمان . و في هذه الفقرة سنتناول صلاحيات رئيس الجمهورية اللبنانية في عهد الجمهورية الاولى ، و سنصنفها الى اربع مجموعات على الشكل الاتي :

- صلاحياته في نطاق علاقته بالوزارة .
- صلاحياته في نطاق علاقته بالبرلمان .
- صلاحياته السياسية والادارية .
- صلاحياته التشريعية .

### ١- <u>صلاحيات رئيس الجمهورية في نطاق علاقته بالحكومة :</u>

يمارس رئيس الجمهورية السلطة الاجرائية يعاونه في ذلك الوزراء ، وله في سبيل ذلك عدد من الصلاحيات اهمها :

**أ – تعيين الوزراء و اقالتهم( المادتان ٥٣ و ٥٤ ) .** فلرئيس الجمهورية وحده ، صلاحية تعيين الوزراء و اقالتهم ، دون حاجة الى موافقة رئيس الوزراء على هذا التعيين . و يتم ذلك بمرسوم يتخذه رئيس الجمهورية لا يحمل الا توقيعه . و يعد ذلك استثناء من قاعدة التوقيع الوزاري المجاور التي تقضي بتوقيع الوزراء على جميع مقررات رئيس الجمهورية .

---

(١) ادمون رباط : المرجع السابق . ص ٦٦٤ .

و التقيد بحرفية المادة ٥٣ يعني ان تعيين الوزراء يسبق تعيين رئيس الوزارة ما دام اختياره يتم من بين الوزراء . الا ان العرف الدستوري جرى على ان رئيس الجمهورية يقوم بتسمية رئيس الوزارة اولا ، وذلك بموجب مرسوم يوقعه بمفرده ، ثم يقوم بتعيين الوزراء الذي يتم بموجب مرسوم يوقع عليه الى جانب رئيس الجمهورية رئيس الوزارة (١).

و لكن الصلاحية الخطيرة تكمن في اقالة الوزراء و رئيسهم ، و ذلك بموجب مرسوم يوقع عليه رئيس الجمهورية بمفرده . و لم يستعمل رئيس الجمهورية هذه الصلاحية الا مرة واحدة ،وذلك عندما اقال الرئيس بشارة الخوري رئيس الوزارة سامي الصلح . و لكنه اتبع في سبيل ذلك طريقة جانبية فقدقام ، في العام ١٩٥٢ ،قبل ان يقدم الرئيس سامي الصلح استقالته باصدار مرسومين : الاول يقضي بقبول استقالة الوزراء جميعا و اعتبار رئيس الوزراء سامي الصلح مستقيلا، و الثاني يقضي بتأليف حكومة جديدة . و اعتبر الفقه ان ما جرى يعد تعبيرا ملطفا للاقالة التي كانت الاولى من نوعها في عهد الاستقلال ، و هي من حقوق الرئيس ، و قد نص عليها الدستور صراحة (٢).

**ب- ترؤس جلسات مجلس الوزراء :** ان اجتماع الوزارة يكون على نوعين : الاول برئاسة رئيس الجمهورية ، و يسمى هذا الاجتماع مجلس الوزراء . و الثاني برئاسة رئيس الوزارة و يطلق عليه تسمية المجلس الوزاري . و كون تكرار هذا السلوك عرفا دستوريا مستقرا . ولهذا لم يطلق على رئيس الوزارة اسم رئيس مجلس الوزراء لان رئيس الجمهورية هو صاحب صلاحية ترؤس جلسات مجلس الوزراء .

**ج – اصدار مراسيم بمقرارات مجلس الوزارء :** ان القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء ليست نافذة على اعتبار ان الدستور اناط السلطة الاجرائية برئيس الجمهورية و ليس بمجلس الوزراء . يستثنى من ذلك بعض القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء في بعض المواضيع التي اعطته القوانين والانظمة سلطة التقرير بشأنها، كالقرارات المتعلقة بالخلاف بين اجهزة الرقابة و الوزارات ، او تلك المتعلقة بالموافقة على تعيين فئة من الموظفين .

و من الضروري ان تأخذ مقررات مجلس الوزراء شكلا خطيا ، لان ممارسة السلطة في الدولة الدستورية لا تتم الا خطيا . لذلك جرى العرف على ان تأخذ مقررات مجلس الوزراء شكل المرسوم ، الذي يصدره رئيس الجمهورية و يوقع عليه رئيس الوزارة والوزراء المختصون ، بهدف اعطاء المقررات الصادرة عن مجلس الوزراء الصيغة التنفيذية ، من تاريخ نشر المراسيم في الجريدة الرسمية او تبليغ صاحب العلاقة في حال كانت المقرارات تتناول شخصا او اشخاصا محددين بذواتهم (٣).

---

(١) محسن خليل : النظم السياسية و القانون الدستوري .ج٢ . مرجع سابق .ص ٣٢٨

(٢) ادمون رباط : المرجع السابق . ص ٧٢٠ .

(٣) زهير شكر : المرجع السابق . ص ٤٩٥ .

## ٢- صلاحيات رئيس الجمهورية في نطاق علاقته بالبرلمان :

ان لرئيس الجمهورية في نطاق علاقته بالبرلمان الصلاحيات الاتية :

أ- **دعوة مجلس النواب الى عقود استثنائية :** ان اجتماع مجلس النواب في الدورات العادية و اختتامها ، يجريان بشكل تلقائي في المواعيد التي حددها الدستور . فنصت المادة ٣٣ من الدستور على ان افتتاح العقود العادية و اختتامها يجريان حكما في المواعيد المبينة في المادة ٣٢ من الدستور . ونصت المادة نفسها على ان اجتماع مجلس النواب يكون في كل سنة في عقدين عاديين ، يبتدئ العقد الاول يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر اذار ويستمر حتى نهاية شهر ايار . و يبتدئ العقد الثاني يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الاول و يستمرحتى اخر السنة . و يتبين من خلال المادتين السابقتين ان الدستور لم يعط رئيس الجمهورية صلاحية دعوة المجلس النيابي الى الاجتماع في الدورات العادية.

لكن الفقرة الثانية من المادة ٣٣ اعطت رئيس الجمهورية صلاحية دعوة المجلس النيابي الى عقود استثنائية، وذلك بموجب مرسوم خاص ، يحدد فيه مواعيد افتتاح و اختتام هذه العقود والمواضيع التي ستطرح فيها . كما ان رئيس الجمهورية مجبر على دعوة البرلمان الى عقود استثنائية في حال طلبت ذلك الاكثرية المطلقة لمجموع الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس . و يرى الدكتور ادمون نعيم انه اذا لم يدع رئيس الجمهورية في هذه الحالة المجلس ضمن مدة معقولة لعقد استثنائي ، فمن حق المجلس بدعوة من رئيسه ان ينعقد بدورة استثنائية ، بحيث تكون الاكثرية المطلقة لاعضاء المجلس قد حددت مدتها و برنامجها بطلبها المرفوع الى رئيس الجمهورية (١) .

ب- **تأجيل انعقاد مجلس النواب :** نصت المادة ٥٩ من الدستور على ان لرئيس الجمهورية تأجيل انعقاد المجلس في دوراته العادية المنصوص عليها في المادة ٣٢ ، الى امد لا يتجاوز شهرا واحدا و ليس له ان يفعل ذلك مرتين في العقد الواحد .

ان اعطاء رئيس الجمهورية حق تأجيل انعقاد البرلمان يرجع الى كون رئيس الدولة في النظام البرلماني هو الحكم بين السلطات ، وبالتالي يمكنه ان يستخدم هذه الصلاحية من اجل تهدئة خلاف قائم بين الحكومة و مجلس النواب ، و اتاحة الفرصة لكل منهما للتراجع و تقريب وجهات النظر بدلا من اللجوء الى حل المجلس او اسقاط الوزارة ، مع ما يحمل ذلك من تداعيات خطيرة جدا على استقرار الحياة السياسية في الدولة .

و قد حظر الدستور استعمال هذه الصلاحية مرتين في العقد الواحد للحد من اسراف رئيس الجمهورية في استعمال هذا الحق ، و منعا لاستخدامه كوسيلة لتعطيل اعمال مجلس النواب الذي يلعب دور الرقيب على اعمال السلطة التنفيذية (٢).

---

(١) خليل هندي و انطوان الناشف : المرجع السابق . ص ٢٣٨ .

(٢) ابراهيم شيحا : المرجع السابق . ص ٦٩٢

ج – **حل البرلمان :** ان الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ نص في المادة ٥٥ على صلاحية رئيس الجمهورية في حل مجلس النواب ، الا انه حدد الحالات التي يجوز في حال توافرها استعمال حق الحل ، و هي :

- في حال تمرد المجلس على الاجتماع في عقد عادي او استثنائي ، رغم دعوته من قبل رئيس الجمهورية مرتين متواليتين .
- في حال رده الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة كلها عن العمل .
- في حال اتخاذ مقررات من شأنها اخراج البلاد على الانتداب او على الدستور .

كما اشترطت المادة ضرورة الحصول على موافقة مجلس الشيوخ ، و منعت اطلاقا حل مجلس النواب مرة ثانية للعلة التي حل من اجلها المجلس السابق .

و في تعديل ١٧ تشرين الاول ١٩٢٧ الغي مجلس الشيوخ فالغيت حكما موافقته ، والغيت ايضا الفقرة المتعلقة بمنع الحل مرة ثانية للعلة ذاتها .

و في تعديل ٨ ايار ١٩٢٩ اطلقت يد رئيس الجمهورية بحل المجلس دون حصر ذلك بحالات محددة ، واصبح النص على الشكل الاتي : " يحق لرئيس الجمهورية ان يتخذ قرارا معللا بموافقة مجلس الوزراء بحل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة ."

و تجدر الاشارة الى ان معظم الدساتير التي تأخذ بالنظام البرلماني تميل الى وضع قيود على حق الحل ، تشكل ضمانات تحول دون تعسف السلطة التنفيذية في استخدام هذه الصلاحية ، الا ان الدستور اللبناني خصوصا بعد تعديله في العام ١٩٢٩ ، جاء خاليا من تلك القيود . وكان ذلك محلا لانتقاد الفقه الدستوري ، لان ذلك يعني اطلاق يد رئيس الجمهورية في حل مجلس النواب من كل قيد (١) باستثناء بيان الاسباب التي تدعوه الى الحل و تحديد موعد للانتخابات الجديدة ، على ان تنتهي هذه الانتخابات في مدة لا تتجاوز الثلاثة اشهر.

د– **توجيه الرسائل الى البرلمان :** الرسائل ليست مقررات او مراسيم ، ولكنها تتضمن وجهة نظر في موضوع معين . و الدستور اللبناني لم يشر الى هذه الصلاحية ، الا ان العادة جرت على توجيه رئيس الجمهورية مثل هذه الرسائل ، فكونت مع الوقت عرفا دستوريا .

و بما ان رئيس الجمهورية غير مسؤول امام البرلمان ، والوزير هو الذي يسأل عن مضمون الرسائل التي يوجهها الرئيس ، فان الفقه مجمع على ضرورة خضوع هذه الرسائل لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور ، شأنها شأن سائر تصرفات رئيس الجمهورية (٢).

---

(١) عبد الغني بسيوني : المرجع السابق . ص ٨٩ .

(٢) انور الخطيب : المرجع السابق . ص ١٣٥ .

### ٣- صلاحيات رئيس الجمهورية السياسية والادارية :

ان لرئيس الجمهورية في مجال الحكم و الادارة مجموعة من الصلاحيات ، هي :

أ- **عقد المعاهدات الدولية :** نصت المادة ٥٢ من الدستور على ان رئيس الجمهورية "يتولى المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية و ابرامها و يطلع المجلس عليها حينما تمكنه من ذلك مصلحة البلاد و سلامة الدولة . اما المعاهدات التي تنطوي على شرط يتعلق بمالية الدولة و المعاهدات التجارية و سائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة فلا تعد مبرمة الا بعد موافقة المجلس عليها ."

ان الدستور اللبناني ميز بين نوعين من المعاهدات تبعا لاهمية الموضوعات التي تتضمنها : الاولى يبرمها رئيس الجمهورية دون حاجة الى موافقة مجلس النواب . و يطلع المجلس عليها حينما تمكنه مصلحة البلاد وسلامة الدولة من ذلك . والثانية لا يجوز لرئيس الجمهورية ابرامها الا بعد موافقة مجلس النواب عليها ، و هي المعاهدات التي تتعلق بمالية الدولة و المعاهدات التجارية و المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة .و ذهب البعض الى ان اشتراط موافقة مجلس النواب على النوع الثاني من المعاهدات يتمشى و المبدأ الذي يقضي بضرورة عرض الامور المتعلقة بمالية الدولة على مجلس النواب ، وعدم انفراد السلطة التنفيذية بتقريرها ، لان كل المسائل المتعلقة بسياسة البلاد المالية يهم الشعب ، و يجب تمكين ممثليه من اجراء رقابتهم عليها (١).

و نلاحظ ان المادة ٥٢ لم تفرق بين المفاوضة و الابرام ، ذلك ان المفاوضة عادة تكون من اختصاص الحكومة ، فاذا ما وصلت الى نتيجة نهائية قام رئيس الجمهورية بالتصديق عليها .و لرئيس الجمهورية ان يمارس اختصاصه بالمفاوضة و ابرام المعاهدات الدولية بالنسبة لجميع انواع المعاهدات و الاتفاقات الدولية، فيستطيع ان يربط لبنان بمعاهدات من انواع شتى ، كالاحلاف العسكرية و المواثيق السرية، دون حاجة الى ان يطلع البرلمان على هذه المعاهدات الا حينما تمكنه من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة . ويستثنى من ذلك النوع الثاني من المعاهدات .ففي عهد الرئيس كميل شمعون تم الاتفاق مع الولايات المتحدة الاميركية على " مبدأ ايزنهاور " بدون ان يطلع البرلمان عليه(٢) ، على الرغم من اهمية وخطورة هذا الاتفاق على الدولة اللبنانية و محيطها.

وذهب البعض من رجال القانون ،الى ان رئيس الجمهورية يعقد المعاهدات و يبرمها منفردا، حتى بدون معرفة الوزراء . الا ان المعاهدات الدولية يتم ابرامها بمرسوم من قبل رئيس الجمهورية بالتالي فهي خاضعة لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور التي نصت عليها المادة ٥٤، على اعتبار انها من مقررات رئيس الجمهورية. و لا يحق له اخفاء المعاهدات السرية عن وزرائه ، لان الوزراء يسألون عنها امام مجلس النواب (٣).

---

(١) ابراهيم شيحا : المرجع السابق . ص ٦٧٣ .

(٢) ادمون رباط : المرجع السابق . ص ٦٩٧ .

(٣) انور الخطيب : المرجع السابق . ص ١٣٩ .

و انتقد جانب من الفقه هذا الوضع اذ ان رئيس الجمهورية قد يعمد الى التباطؤ في اخطار المجلس ، لا سيما و ان عبارة " حينما تمكنه مصلحة البلاد و سلامة الدولة " ، مطاطة يمكن التوسع في تفسيرها و اساءة استعمالها (١).

ب- **العفو الخاص** : نصت المادة ٥١ من الدستور على ان رئيس الجمهورية " له حق العفو الخاص . اما العفو الشامل فلا يمنح الا بقانون ." نلاحظ ان الدستور اللبناني يفرق بين صورتين من العفو :

- العفو الخاص : و هو يتضمن الغاء للعقوبة كلها او بعضها مع ابقاء الجريمة كما هي. و يستند العفو الخاص الى اعتبارات اجتماعية مهمة ، ويهدف الى اصلاح الاخطاء القضائية التي يمكن ان تقع فيها المحاكم ، و يصلح للتخفيف من شدة القانون اذا كانت نصوصه لا تجيز للقاضي استعمال الرأفة (٢).و رئيس الجمهورية يملك منح العفو الخاص و ذلك بمرسوم صادر عنه يشاركه في التوقيع عليه رئيس الوزراء والوزراء المختصون .
- العفو الشامل : هو الذي يرفع صفة الجريمة اصلا عن الافعال الجرمية المرتكبة ، و يجعل قانون العقوبات غير مطبق في الماضي . و بما ان ايقاف تنفيذ القانون يعد عملا خطيرا فيجب ان يختص بذلك المشرع دون سواه . و بالتالي لا يجوز منح العفو الشامل الا بموجب قانون صادر عن مجلس النواب .

ج_ **تعيين الموظفين** : نص الدستور في المادة ٥٣ منه على ان رئيس الجمهورية يولي الموظفين مناصب الدولة ما خلا تلك التي يحدد القانون شكل التعيين لها على وجه آخر ." و يتم ذلك بموجب مراسيم فردية تختص بشخص معين او عدة اشخاص معينين . و هذه المراسيم تخضع لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور . كما ان القانون يشترط في بعض الحالات موافقة مجلس الوزراء على تعيين بعض فئات الموظفين .

اما سائر العاملين في القطاع العام من غير الموظفين المنتمين الى الملاك الدائم ، فيتم تعيينهم بطريقة اخرى يحددها القانون . فمثلا هناك المتعاقدون في الادارات العامة الذين ترعى حقوقهم وواجباتهم العقود المبرمة بينهم وبين الوزير المختص . و هناك الاجراء الذين يتم تعيينهم بموجب قرارات صادرة عن الوزير المختص. وهناك المستخدمون في المؤسسات العامة الذين يعينون بقرارات صادرة عن السلطة التنفيذية فيها (٣) .

د_ **ترؤس الحفلات الرسمية** : نصت المادة ٥٣ من الدستور علىان رئيس الجمهورية يترأس الحفلات الرسمية . وذ لك امر طبيعي على اعتبار ان رئيس الجمهورية هو صاحب الرئاسة الاولى فيستطيع ان يقوم برئاسة أي احتفال يحضره .

---

(١) حسن الحسن : المرجع السابق . ص ٢٠٢ .

(٢) مصطفى ابو زيد فهمي : المرجع السابق . ص ٢٨٧.

(٣) يوسف سعد الله الخوري : المرجع السابق . ص٥٥ .

## ٤- الاختصاصات التشريعية :

اناط الدستور اللبناني السلطة التشريعية بمجلس النواب ، الا انه منح رئيس الجمهورية مجموعة من الاختصاصات التشريعية ، التي يمكن اعتبارها من اهم وسائل التعاون و الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ، وهي :

**أ- حق اقتراح تعديل الدستور** : تنص المادة ٧٦ من الدستور على انه " يمكن اعادة النظر في الدستور بناء على اقتراح رئيس الجمهورية فتقدم الحكومة مشروع القانون الى مجلس النواب." فقد اعطى الدستور رئيس الجمهورية الحق في اقتراح تعديل اية مادة من مواده . فهو الحامي للدستور وفقا لنص القسم الذي يؤديه يوم اعتلائه سدة الرئاسة (١).

**ب- طلب اعادة النظر في تعديل الدستور** : نصت الفقرة الثانية من المادة ٧٩ من الدستور على ان لرئيس الجمهورية خلال المدة المعينة للنشر ان يطلب الى المجلس اعادة المناقشة في المشروع المتعلق بتعديل الدستور مرة اخرى ، ويصوت عليه بأكثرية ثلثي الاصوات . و من الواضح ان اعتراض رئيس الجمهورية على تعديل الدستور هو اعتراض نسبي ، وليس اعتراضا مطلقا . لان هذا الاعتراض لا يؤدي الى القضاء على التعديل الذي اقره مجلس النواب ، وانما يفسح في المجال امام المجلس لاعادة مناقشة المشروع مرة اخرى ، و يمكن التغلب على اعتراض رئيس الجمهورية في حال صوت المجلس على المشروع باغلبية ثلثي الاعضاء الذين يؤلفون المجلس . و بالتالي يصبح المشروع قانونا دستوريا يتعين اصداره و نشره من قبل رئيس الجمهورية وفقا للشروط نفسها التي تصدر و تنشر بموجبها القوانين العادية (٢).

**ج- اقتراح القوانين** : نصت المادة ١٨ من الدستور :" لرئيس الجمهورية ، ومجلس النواب حق اقتراح القوانين ." و اقتراح القانون الصادر عن السلطة التنفيذية يطلق عليه اسم " مشروع قانون " و يحال هذا المشروع الى مجلس النواب بموجب مرسوم من رئيس الجمهورية موقعا من الوزير المختص . و مشروع القانون هو تصرف من رئيس الجمهورية لا من الوزير ، لذلك فان مشروع القانون يحتفظ بقيمته و قوته حتى بعد استقالة الوزير الذي وقعه . كما انه لا يمكن استرداده الا بمرسوم آخر . و لا يجوز للوزير ان يودع مجلس النواب مشروع قانون بتوقيعه وحده . و يمكنه في حال كان نائبا ان يقترح القانون بوصفه نائبا لا وزيرا (٣) .

و تجدر الاشارة الى ان المادة ٤١ من النظام الداخلي لمجلس النواب نصت على ان : " للحكومة و لكل من النواب حق اقتراح القوانين ." و هذا النص يتفق مع جوهر النظام البرلماني الذي ينيط السلطة الاجرائية بالوزارة ، و رئيس الدولة لا يستطيع ان يمارس صلاحياته الا بواسطة وزرائه الذين يسألون امام البرلمان . كما انه يتفق مع المادة ٥٤ من الدستور التي تشترط ان يوقع الوزراء على جميع مقررات رئيس الجمهورية باستثناء ما تعلق منها بتعيين الوزراء واقالتهم .

---

(١) صوفي عبد الحي : النظام السياسي والدستوري في لبنان . الشركة العالمية للكتاب و دار الكتاب العالمي . بيروت ١٩٩٤.

(٢) عبد الغني بسيوني : المرجع السابق . ص ٨٤ .

(٣) انور الخطيب : المرجع السابق . ص ١٢٣.

د – **حق الاعتراض على القوانين** : اعطى الدستور هذا الحق لرئيس الجمهورية فنصت المادة ٥٧ منه على ان لرئيس الجمهورية الحق في ان يطلب اعادة النظر مرة واحدة في خلال المهلة المعينة لنشره ، و لا يجوز ان يرفض طلبه . و عندما يستعمل الرئيس حقه هذا يصبح في حل من نشر القانون الى ان يوافق عليه المجلس بعد مناقشة اخرى في شأنه و اقراره بالاغلبية المطلقة من مجموع الاعضاء الذين يؤلفون المجلس قانونا .

هـ – **اصدار القوانين** : ان الدستور اللبناني الصادر في العام ١٩٢٦ اغفل ذكر حق رئيس الجمهورية في اصدار القوانين مكتفيا بالنص على حقه في النشر . على الرغم من اهمية الاصدار باعتباره الاجراء الذي يعلن فيه رئيس الجمهورية ان القانون الذي اقره البرلمان اصبح نافذا ، و يأمر من خلاله السلطات العامة بالسهر على تنفيذه . و يرجع هذا الاغفال الى خطأ في ترجمة وقع فيه من قام باعداد مشروع الدستور . فقام بترجمة كلمة Promulgation بالنشر . فجاء نص المادة ٥١ على الشكل الاتي : " رئيس الجمهورية ينشر القوانين بعد ان يكون وافق عليها المجلس." و الصحيح :" رئيس الجمهورية يصدر القوانين .." و اصدار القوانين قد نص عليه الدستور في اربعة مواد ( ١٩ ، ٥١، ٥٦ ، ٥٧ ) و ترجمت فيها كلمة Promulgation بكلمة النشر ، مع ان معنى النشر مختلف جدا عن معنى الاصدار (١) .

و– **نشر القوانين** : النشر هو عملية مادية يقصد بها اخطار الجمهور بنفاذ القانون في تاريخ محدد . و اعطى الدستور اللبناني صلاحية النشر لرئيس الجمهورية فنصت المادة ٥١ : "رئيس الجمهورية ينشر القوانين بعد ان يكون وافق عليها المجلس . و نصت المادة ٥٦ : " رئيس الجمهورية ينشر القوانين التي تمت عليها الموافقة النهائية في خلال شهر بعد احالتها للحكومة. اما القوانين التي يتخذ المجلس قرارا خاصا بوجوب استعجال نشرها فيجب عليه ان ينشرها في خلال خمسة ايام .."

و نص المرسوم الاشتراعي رقم ٩ الصادر في العام ١٩٤٠ على ان تعتبر القوانين نافذة بعد اليوم الثامن من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية ما لم ينص على طريقة اخرى للنشر. ونص المرسوم الاشتراعي رقم ١٦ الصادر في العام ١٩٤٣ على انه يجوز في حالات الاستعجال انقاص المدة السابقة بشرط ان يؤمن نشر هذه القوانين بطريقة اخرى من طرق الاعلان غير الجريدة الرسمية ، لانه يخشى الا تصل الجريدة الرسمية الى ايدي الناس خلال فترة قصيرة تبلغ اقل من ثمانية ايام (٢)

ز– **السلطة التنظيمية** : و هي الصلاحية التي منحها الدستور للسلطة التنفيذية بهدف تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية . و نصت المادة ٥١ من الدستور على ان رئيس الجمهورية ينشر القوانين التي اقرها البرلمان ويؤمن تنفيذها بما له من سلطة تنظيمية . و السلطة التنظيمية تخول رئيس الجمهورية اتخاذ الانظمة . وهي تدابير نافذة لها صفة عامة وغير شخصية (٣).

---

(١) انور الخطيب : المرجع السابق . ص١٢٦ .

(٢) مصطفى ابو زيد فهمي : المرجع السابق . ص٣٠٦ .

(٣) يوسف سعد الله الخوري : المرجع السابق . ص ٥٢ .

فالانظمة هي قرارات ادارية من حيث الشكل لانها صادرة عن السلطة التنفيذية في حدود الاختصاص الذي حدده الدستور . و هي اعمال تشريعية من حيث الموضوع لانها تضع قواعد عامة ومجردة .و هناك نوعان من الانظمة :

- الانظمة التنفيذية : و هي الانظمة التي تضعها السلطة التنفيذية لتنفيذ القوانين . لان البرلمان عندما يسن القوانين يضع قواعد و مبادئ عامة دون بيان التفصيلات والجزئيات، و يترك ذلك للسلطة التنفيذية نظرا لانها تملك الخبرة الكافية لتنظيم المسائل الجزئية . و يباشر رئيس الجمهورية صلاحية اصدار الانظمة التنفيذية ، دون حاجة الى دعوة المجلس النيابي . ولا يجوز للمجلس ان يمنع السلطة التنفيذية من مباشرة هذا الحق.الا انه غالبا ما تنص القوانين على ان دقائق تطبيقها تحدد بمراسيم صادرة عن السلطة التنفيذية (١). و لا يصح ان تنطوي الانظمة التنفيذية على تعديل او الغاء لاحكام القوانين او اضافة احكام جديدة اليها . وانما يجب تنفيذ القوانين كما اقرها البرلمان .
- الانظمة التنظيمية : و هي التي تصدر عن السلطة التنفيذية لتنظيم المرافق العامة . و تصدر هذه الانظمة دون ان تكون مستندة الى قانون سابق صادر عن السلطة التشريعية . لذلك يطلق عليها الفقه اسم " الانظمة المستقلة " .و تجدر الاشارة الى ان حق السلطة التنفيذية في اصدار الانظمة التنظيمية قاصر على تنظيم المرافق العامة دون انشائها او الغائها .لان انشاء هذه المرافق والغاءها يكون بموجب قانون صادر عن مجلس النواب(٢) .

**ح- المراسيم الاشتراعية** : و لرئيس الجمهورية صلاحية اتخاذ المراسيم الاشتراعية . و هي مراسيم تصدر عن السلطة التنفيذية بناء على تفويض من قبل السلطة التشريعية في مواضيع معينة و لمدة محددة.و سنتناول المراسيم الاشتراعية بشكل مفصل في القسم الثالث من هذا الفصل .

**ط – مراسيم مشاريع القوانين المستعجلة** : نصت المادة ٥٨ من الدستور على ان كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلا بموافقة مجلس الوزراء مشيرة الى ذلك بمرسوم الاحالة ، يمكن لرئيس الجمهورية ، بعد مضي اربعين يوما من طرحه على المجلس دون ان يبته ، ان يصدر مرسوما قاضيا بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء .و هذا النوع من المراسيم سنتناوله لاحقا .

**ي – المرسوم القاضي بوضع مشروع الموازنة موضع التنفيذ** : نصت المادة ٨٦ من الدستور على انه في حال لم يبت مجس النواب في شأن مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه ( و هو عقد تشرين الاول ) ، فرئيس الجمهورية يدعو فورا لدورة استثنائية تستمر لغاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة . و اذا انقضت الدورة الاستثنائية هذه و لم يبت نهائيا في مشروع الموازنة ، فلرئيس الجمهورية ان يضع مرسوما بموافقة مجلس الوزراء يجعل بموجبه المشروع المذكور بالشكل الذي تقدم به الى المجلس مرعيا و معمولا به. على انه لا يجوز لرئيس الجمهورية ان يستعمل هذا الحق ، الا اذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوما على الاقل .

---

(١) نزيه كبارة : السلطة التنظيمية في لبنان و ضوابطها . منشورات جروس – جروب .طرابلس لبنان ١٩٨٥ . ص ١٣٨

(٢) ابراهيم شيحا : المرجع السابق . ص ٦٤٦ .

و بعد استعراض صلاحيات رئيس الجمهورية في عهد الجمهورية الاولى ، نلاحظ انه كان مهيمنا على السلطة الاجرائية ، بينما اقتصر دور الوزارة على معاونته دون ان يرقى هذ الدور الى المشاركة الفعلية في ممارسة شؤون الحكم ، خصوصا انه كان يملك صلاحية تعيين الوزراء واقالتهم ، و هذا ما جعل هؤلاء الوزراء خاضعين لمشيئته ، فلا يعارضونه خوفا من استعمال سلاح الاقالة المسلط دوما فوق رؤوسهم .كما ان صلاحيته في حل البرلمان جعلت مجلس النواب تابعا له .اضف الى ذلك ان الدستور اللبناني يسمح بالجمع بين النيابة و الوزارة ، فكان لرئيس الجمهورية نفوذ واسع داخل مجلس النواب لان معظم النواب يطمحون الى الحصول على منصب وزاري يمكنهم من تقديم الخدمات لناخبيهم .و هكذا يمكن القول ان صلاحيات رئيس الجمهورية الواسعة جدا مكنته من السيطرة على الحياة السياسية والدستورية.

## القسم الثاني : الحكومة في لبنان قبل التعديل الدستوري للعام ١٩٩٠

تشـكل الحكومة او الوزارة المحور الذي يرتكز عليه النظام البرلماني ، فهي صاحبة السلطة الفعلية تمارسها نتيجة تحملها المسؤولية السياسية امام البرلمان ، و بفعل انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الدولة ، لان المنطق السليم يقضي بان لا تسأل الوزارة الا عن الاعمال التي تمارسها بمقتضى اختصاصها الدستوري.

امـا في لبنان فان دستور العام ١٩٢٦ غيب الوزارة عن ميدان ممارسة السلطة الفعلية ، فاناط السلطة الاجرائـية برئـيس الجمهوريـة ، واقتصر دور الوزارة على المساعدة و تقديم العون . و هذا الوضع شبيه بالـنظام الرئاسي حيث يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية، في حين يقتصر دور الوزراء على معاونة الرئيس في ممارسته السلطة المنوطة به .

و رغـم ان الـوزارة تـتحمل تبعات اعمال السلطة التنفيذية فان الدستور حرمها من حق المشاركة في ممارستها . و رغم ان جميع مقررات رئيس الجمهورية يجب ان تتضمن توقيع الوزراء ، فان هذه القاعدة لم تمكـن الوزراء من تحقيق المشاركة الفعلية في ممارسة السلطة التنفيذية . و بذلك اقتصر دور الوزارة قبل الـتعديلات الدسـتورية للعام ١٩٩٠ على التوقيع على مقررات لم تشارك بالفعل في اتخاذها ، و تحمل المسؤولية عن تلك الاعمال امام مجلس النواب .

و فـي هـذا القسم سنتناول واقع الوزارة قبل التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠ ، بهدف اظهار مدى الخلل القـائم فـي نصـوص الدستور من حيث عدم وجود كيان قائم بذاته للوزارة و عدم تحديد صلاحيات تختص بممارستها ، بالاضافة الى ابراز تحمل الوزارة وزر اعمال لم يمكنها الدستور و الواقع السياسي من المشاركة في صنعها . و ذلك في فقرتين متتاليتين على الشكل الاتي :

أولا : تكوين الوزارة و نشاطها .
ثانيا : مسؤولية الوزارة امام البرلمان .

### أولا : تكوين الوزارة و نشاطها :

فـي هـذه الفقـرة سنتناول كيفية تشكيل الوزارة في الجمهورية الاولى ، و كيفية عقد اجتماعاتها و اتخاذ قراراتها . و اخيرا نتحدث عن صلاحياتها .

١- **تشكيل الوزارة :**

يـتولى رئيس الدولة في النظام البرلماني تسمية رئيس الوزارة ، و يكلفه تشكيلها . وبعد ان يختار الرئيس المكلف اسماء الوزراء ، يرفعها الى رئيس الدولة ، فيصدر هذا الاخير مرسوما بتشكيل الوزارة . و غالبا ما يشترك رئيس الوزارة مع رئيس الدولة في التوقيع عليه .

و حـرية رئـيس الدولـة ليست مطلقة في اختيار رئيس الحكومة ، بل هي مقيدة باختيار الشخص الذي يسـتطيع تشـكيل الحكومـة التـي تحظى بثقة البرلمان . و بما ان النظام البرلماني يقوم على المنافسة بين الاحزاب السياسية ، فيتحتم على رئيس الدولة تسمية زعيم الحزب الذي يسيطر على الاغلبية البرلمانية ، او اختيار الشخصية الحزبية التي تستطيع تكوين حكومة ائتلافية مع الاحزاب الاخرى .

اما في لبنان فقد خرج الدستور اللبناني عن اصول البرلمانية التقليدية . و يرجع ذلك الى عاملين :
الاول يكمن في نصوص الدستور التي منحت الرئيس سلطة واسعة في تعيين الوزراء واقالتهم. و لكن العرف الدسـتوري حد من سلطان رئيس الجمهورية عندما فرض عليه تسمية رئيسهم اولا و من ثم تعيين الوزراء بموجب مرسوم يشترك رئيس الوزارة معه في التوقيع عليه.

و يكمـن العامل الثاني في غياب الاحزاب السياسية ، القادرة على الحصول على الاغلبية البرلمانية التي تؤهلهـا لتشـكيل الوزارة بمفردها او بالائتلاف مع غيرها من الاحزاب . و هذا ما اعطى رئيس الجمهورية حـرية واسـعة في اختيار رئيس الوزارة والوزراء .اضف الى ذلك ان هذا الاختيار لم يكن مقيدا باعضاء المجلس النيابي ، فقد تشكل الحكومة من داخل المجلس او من خارجه ، لان الدستور اجاز الجمع بين النيابة والوزارة ، وفقا للمادة ٢٨ .

و تجـدر الاشارة الى ان معظم الوزراء كانوا يختارون من اعضاء مجلس النواب باستثناء بعض الحالات . و سـبب ذلـك يعـود الى روح الاستيزار السائدة بين النواب ، والتي يمليها الحرص على تأمين الاستمرار النيابـي . وهذا ما ادى الى عدم الاستقرار الوزاري و اضطراب الادارة و انتشار الفوضى .و لهذا اعتبر الـبعض ان اصـلاح النظام النيابي يوجب الاخذ بقاعدة الفصل بين النيابة و الوزارة ، فيكون الوزراء من خارج المجلس ما عدا رئيسهم ، فيمنع ذلك التزاحم و يوفر الاستقرار و تحقيق المصلحة العامة (١). غير ان الواقـع السياسي و الاجتماعي فرض على رئيس الجمهورية مجموعة من القيود التي تحد من حريته في اختيار رئيس الوزارة و الوزراء و من اهم هذه القيود :

**أ – الاستشـارات النيابـية :** أوجـب العرف الدستوري على رئيس الجمهورية ان يجري استشارات مع اعضـاء المجلـس النيابـي لاختيار رئيس الوزارة . و يمكن اعتبار الاستشارات النيابية محاولة للتقرب من الاصول التي تقضي بها البرلمانية التقليدية حيث تنبثق الوزارة من البرلمان .

" و الحقيقة هي ان هذا العرف كثيرا ما يراعى في الشكل و لا يراعى في الجوهر ، واحيانا لا يراعى لا في الشـكل ولا فـي الجوهـر . فهناك حالات كثيرة لم يلتزم رئيس الجمهورية في تسمية رئيس الوزارة نتيجة المشـاورات التـي يجـريها ، والرئيس رشيد كرامي يذكر حالة جاءت فيها حصيلة المشاورات النيابية التي عقدها الرئيس شارل حلو لمصلحة الرئيس كرامي فبادر رئيس الجمهورية الى تسمية سواه . و هناك حالات لم يعقد فيها رئيس الجمهورية مشاورات اصولية فسمى رئيس الوزراء الذي يفضل استنسابا "(٢).

---

(١) عبده عويدات : المرجع السابق . ص ٥٢٧ .

(٢) سليم الحص : نقاط على الحروف . مرجع سابق .ص ١١٢.

ب- طائفــية الــوزارة : ان رئيس الجمهورية مقيد بموجب الاعراف الدستورية باختيار رئيس الوزراء من الطائفـــة الاسلامية السنية . و لم تخرق هذه القاعدة منذ الاستقلال الا في عهد الرئيس بشارة الخوري عندما عين اللواء فؤاد شهاب رئيسا للحكومة في ١٨ \ ٩ \ ١٩٥٢ ، و في عهد الرئيس امين الجميل عندما عين العماد ميشال عون رئيسا للحكومة في ٢٣\ ٩\ ١٩٨٨(١).

كما ان التقليد الطائفي المتبع في توزيع المناصب الوزارية يوجب تمثيل الطوائف الست الكبرى في الوزارة. و اذا مـــا كانت الوزارة موسعة فقد يدخلها وزير من الطائفة الارمنية او البروتستانتية . و في بعض الحالات قـــد تفـــرض الظـــروف السياسية تشكيل حكومة مصغرة كتلك التي تم تشكيلها في عهد الرئيس فؤاد شهاب و تألفت من أربعة وزراء ، فتم الاكتفاء بتمثيل الطائفتين المارونية و السنية .

٢- **اجتماعات الوزارة :**

للوزارة في ظل النظام الدستوري للجمهورية الاولى نوعان من الاجتماعات :

أ- **مجلـــس الوزراء :** الذي ينعقد برئاسة رئيس الجمهورية . و جاء ذكر مجلس الوزراء في خمسة مواضع متفرقة من الدستور ( قبل تعديله في العام ١٩٩٠ ) و هي :

- المادة ٥٥ ، التي نصت على ان رئيس الجمورية " يتخذ قرارا معللا ، بموافقة مجلس الوزراء بحل مجلس النواب ، قبل انتهاء عهد النيابة " .
- المادة ٥٨ ، المتعلقة بمشاريع القوانين التي تقرر الحكومة كونها مستعجلة بموافقة مجلس الوزراء .
- المـــادة ٨٥ ،التي نصت على ان لرئيس الجمهورية في حال النفقات المستعجلة ، ان يتخذ مرسوما بموافقة مجلس الوزراء يقضي بفتح اعتمادات استثنائية او اضافية.
- المـــادة ٨٦ ، التـــي جعلت بامكان رئيس الجمهورية ، في حال عدم اقرار مشروع الموازنة في مجلـــس الـــنواب ، في الدورتين العادية والدورة الاستثنائية ان يضع مرسوما بموافقة مجلس الوزراء ، لجعل هذا المشروع ، بالشكل الذي تقدم به الى المجلس، مرعيا ومعمولا به .
- المـــادة ٦٢ ، التي نصت على انه " بحال خلو سدة الرئاسة لاية علة ، تناط السلطة الاجرائية وكالة بمجلس الوزراء "

و يشكل مجلس الوزراء الجهاز الاساسي الذي تصدر عنه جميع المقررات الاساسية التي تتعلق بسياسة الدولة فـــي جمـــيع المجالات السياسية والادارية .و جرت العادة على ان يعقد مجلس الوزراء جلسة كل اسبوع . و يفتتح رئيس الجمهورية الجلسة بكلمة توجيهية . و من ثم يبدأ المجلس بمناقشة المسائل المدرجة على جدول الاعمال . و المذاكرة داخل المجلس تبقى سرية . و تتخذ القرارات بالتوافق و في حال تعذر ذلك يلجأ الى تصويت لا يشترك رئيس الجمهورية به (٢).

---

(١)محمد المجذوب : المرجع السابق .ص٢٩٥ .

(٢) ادمون رباط : المرجع السابق . ص ٧٤٧ .

ب- **المجلس الوزاري** : الذي ينعقد برئاسة رئيس الحكومة . و هو عرف ، لان الدستور لم يأت على ذكر المجلس الوزراي . و تهدف اجتماعات هذا المجلس الى دراسة بعض المسائل قبل بتها من قبل مجلس الوزراء .و جميع القرارات التي تتخذ في المجلس الوزاري تعتبر قرارات غير رسمية ليس لها اية قيمة قانونية .

## ٣- قرارات الوزارة :

اناط الدستور السلطة الاجرائية برئيس الجمهورية دون مجلس الوزراء الا في حال خلو سدة الرئاسة. و يعني ذلك ان سلطة التقرير في الشؤون العامة هي من صلاحية رئيس الجمهورية . لذلك فان القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء في شؤون الحكم والادارة تعتبر قرارات ادارية لا تأخذ الصيغة التنفيذية الا في حال صدورها في مراسيم عن رئيس الجمهورية صاحب سلطة التقرير بشأنها .

و لا يعني ذلك ان جميع القرارات الصادرة عن الوزارة غير نافذة ، و انما هناك مجموعة من القرارات النافذة تصدرعن مجلس الوزراء في مواضيع أناطت الانظمة و القوانين سلطة التقرير بشأنها بهذا المجلس. و يمكن تصنيف قرارات مجلس الوزراء الى ثلاثة انواع هي :

أ-**قرارات بالموافقة** : يشترط الدستور في بعض الحالات الحصول على موافقة مجلس الوزراء على قرار معين . و هذا ما ورد في المواد ٥٥ – ٥٨ – ٨٥ – ٨٦ . كما ان القوانين و الانظمة قد تقضي بوجوب الحصول على موافقة مجلس الوزراء على قرار معين . فنظام الموظفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي ، رقم ١١٢ تاريخ ١٢ \ ١ ٦\١٩٥٩ ، نص في الفقرة الثالثة من المادة ١٢ على ان تعيين موظفي الفئة الاولى يتم بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء .

و لا يمكن اعتبار القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء قرارات ادارية نافذة ، وانما هي اعمال تحضيرية لانها لا تغير الوضع القانوني القائم فلا تنشئ حقوقا و لا تفرض موجبات . في حين ان المراسيم التي تصدر بشأن القرارات التي تم الموافقة عليها هي التي تنشئ الحقوق وترتب الموجبات ، و هي وحدها القرارات النافذة . بالتالي فان قرارات مجلس الوزراء غير قابلة للطعن امام مجلس شورى الدولة . في حين ان المراسيم الصادرة بشأن القرارات التي وافق عليها المجلس يجوز الطعن فيها .

ب-**القرارات المتعلقة بالصلاحيات التي اناطتها القوانين و الانظمة بمجلس الوزراء** : قد تنص القوانين و الانظمة على اختصاص مجلس الوزراء بممارسة بعض الصلاحيات . كصلاحية بت الخلاف بين اجهزة الرقابة و احدى الوزارات .

ج – **القرارات السياسية و التنفيذية** : و هي القرارات المتعلقة بالشؤون الداخلية و العلاقات الخارجية . و هذه القرارات تتخذ بالاتفاق مع رئيس الجمهورية . و لا يمكن اعتبار هذه القرارات نافذة الا في حال ترجمتها الى مراسيم من قبل رئيس الجمهورية ، لان مجلس الوزراء لا يختص دستوريا في هذه المسائل و انما هي من اختصاص رئيس الجمهورية على اعتبار ان السلطة الاجرائية منوطة به .

## ٤- صلاحيات الوزارة :

عــندما عالج الدستور اللبناني الصادر في العام ١٩٢٦ صلاحيات السلطة الاجرائية ، في الفصل الرابع ، اغفــل تحديــد صـــلاحيات الوزارة ، و اكتفى بتحديد صلاحيات رئيس الجمهورية. حتى ان المادة ١٧ من الدستور التي اناطت السلطة الاجرائية برئيس الجمهورية ذكرت ان الوزراء يعاونونه على ممارستها ، ولم تأت على ذكر الوزارة كهيئة متضامنة .

و هــذا لا يعني ان الوزارة في عهد الجمهورية الاولى لم تمارس اية صلاحية دستورية. لقد مارست عددا مــن الصـــلاحيات بالاســتناد الى الاعراف الدستورية والقوانين و الانظمة النافذة .و هذه الصلاحيات تتعلق بصلاحيات الوزارة و صلاحيات رئيسها و صلاحيات الوزراء .

**أ-صـــلاحيات الـــوزارة :** صحيح ان الدستور اغفل تحديد صلاحيات الوزارة ، الا ان الاعراف الدستورية مكنتها من ممارسة مجموعة من الصلاحيات ، اهمها :

- وضـــع السياســة العامـــة للحكومـــة : و تعرض هذه السياسة على مجلس النواب من قبل رئيس الـــوزارة. و تحصل الوزارة على ثقة المجلس النيابي على اساسها . و بما ان رئيس الجمهورية هو صاحب السلطة التنفيذية ، فلا بد ان تحظى سياسة الحكومة العامة على موافقته .
- الموافقـــة علـــى بعض المواضيع : مارست الحكومة مجموعة من الصلاحيات ، التي اشار اليها الدســتور ، فـــي مواضـــع متفرقة ، كالموافقة على بعض المواضيع التي اعطى الدستور سلطة التقرير بشـــأنها لرئيس الجمهورية ، وهي : حل البرلمان ، واعطاء صفة الاستعجال لمشروع قانون ،و وضع مشروع الموازنة موضع التنفيذ و فتح اعتمادات استثنائية او اضافية .
- صـــلاحيات اناطـــتها القوانين و الانظمة بمجلس الوزراء كحل الخلاف بين اجهزة الرقابة واحدى الوزارات .

**ب-صـــلاحيات رئيس الوزراء :** لم يأت دستور العام ١٩٢٦ على ذكر رئيس الوزارة ، الا بشكل عابر و ذلك في مادتين :

- **المادة ٥٣ :** التي كانت تنص على ان رئيس الجمهورية يعين الوزراء و يسمي منهم رئيسا.
- **المادة ٧٧ :** التي ذكرت ان " بيان الحكومة يعرض على مجلس النواب بواسطة رئيس الوزراء او وزير يقوم مقامه ."
- و لم يرد أي نص آخر يحدد صلاحيات رئيس الوزراء . الا ان رئيس الوزراء قد مارس جملة من الصلاحيات كرستها الاعراف الدستورية .

**ج- صلاحيات الوزراء :** يتمتع الوزراء بصلاحيات مستمدة من الدستور و القوانين النافذة ، من اهمها :

- الصـــلاحيات الدســتورية : يــتولى الــوزراء معاونــة رئيس الجمهورية على ممارسة السلطة الاجرائــية، و التوقـــيع علـــى جمـــيع مقررات رئيس الجمهورية باستثناء مرسومي تشكيل الحكومة و اقالـــتها. و يقوم الوزير بالاستناد الى المادة ٦٤ من الدستور بادارة المصالح التابعة لوزارته و تطبيق القوانين و الانظمة العائدة اليها .

- الصلاحيات التنظيمية : للوزراء اصدار التعليمات و المنشورات التي تهدف الى تنظيم العمل داخل الادارات التابعة لوزارتهم ، و تنسيق الاعمال بين جميع الوحدات التابعة لها، و تحديد المهام التي يجب ان يقوم بها كل موظف ، والاصول الواجب اتباعها في كل نوع من المعاملات و المهل الواجب انجازها فيها .
- الصـــلاحيات الادارية : الوزير هو الرئيس الاعلى لجميع الوحدات التابعة لوزارته . وبهذه الصفة يمـــارس السلطة الرئاسية على جميع الموظفين التابعين له .فيراقب اعمالهم و يفرض العقوبات اللازمة على المخالفين ، وفقا للقوانين والانظمة المرعية الاجراء ، ويعين الاجراء و يتعاقد مع اشخاص للعمل في وزارته ، و يتولى نقل موظفي الفئة الثالثة و ما دون .
- الصلاحيات المالية : يتولى الوزراء عقد النفقات العائدة الى وزارتهم ، و تحضير مشروع موازنة الــوزارة ، و نقــل الاعتمادات من فقرة الى اخرى ضمن موازنة الوزارة، و بت صفقات بيع الاموال المــنقولة و صـــفقات المناقصـــة العمومية و عقد النفقة في حدود المبالغ المحددة في القوانين و الانظمة النافذة .كما ان الوزير يتولى تمثيل الدولة امام القضاء و يمارس سلطة الوصاية على المؤسسات العامة التابعة لوزارته (١).

## ثانيا : المسؤولية الوزارية

لم تكن الوزارة في عهد الجمهورية الاولى تمارس السلطة الاجرائية التي انيطت برئيس الجمهورية . و لكنها كانت مسؤولة امام البرلمان عن جميع الاعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية . و رغم ان رئيس الجمهورية كان يمارس وحده السلطة الاجرائية ، فانه لم يكن يتحمل اية مسؤولية سياسية امام البرلمان باستثناء حالتي الخيانة العظمى وخرق الدستور .

و المسؤولية الوزارية لا تقتصر على المسؤولية السياسية امام البرلمان وانما تشمل مسؤولية الوزراء المدنية و الجزائية و مسؤوليتهم امام رئيس الجمهورية . وهذا ما سنتناوله في هذه الفقرة بشكل مفصل :

### ١- <u>المسؤولية امام رئيس الجمهورية :</u>

كـــان رئـــيس الجمهورية يملك في ظل دستور الجمهورية الاولى حق تعيين الوزراء و تسمية رئيسهم ، و حـــق اقالـــة الــوزارة او أي عضـــو فيها بمرسوم صادر عنه يحمل توقيعه وحده . و ترتب على ذلك خضـــوع الوزراء لارادة الرئيس و التقيد بتوجهاته العامة . فعند وضع الوزارة السياسة العامة لا بد ان تأتي متوافقة مع توجهات واهداف رئيس الجمهورية . وعند ممارسة الوزراء صلاحياتهم يجب عدم الخروج عن السياســة العامة التي فرضها رئيس الجمهورية ، تحت طائلة تحريك المسؤولية الوزارية امامه ، عن طريق اقالـــة الــوزارة او الوزيرالذي يخالف ارادته .و هكذا فان سلاح الاقالة الذي كان يملكه رئيس الجمهورية جعل من الوزراء مسؤولين امامه ، و يدورن في فلكه .

---

(١) فوزي حبيش : المرجع السابق . ص ٣٧٤ وما بعدها .

و في ذلك خروج على مبادئ النظام البرلماني الذي يقضي بان تكون الوزارة محور السلطة التنفيذية و ان يقوم رئيس الدولة بدور الحكم بين السلطات .

٢- **المسؤولية المدنية :**

المسؤولية المدنية هي المسؤولية التي تنشأ عن ارتكاب الوزير خطأ في ممارسة اعمال وظيفته يسبب ضررا للافـراد او للدولـة . و ورد في المادة ٧٠ من الدستور انه " سيصدر قانون خاص تحدد بموجبه شروط مسـؤولية الـوزراء الحقوقية " الا ان هذا القانون لم يصدر . و رغم ذلك فانه اذا ارتكب احد الوزراء عملا مضرا باحد الافراد ، و كان هذا العمل خارجا عن اعمال وظيفته فهو مسؤول مدنيا و يترتب عليه تعويض المتضـرر عـن الضرر الحاصل امام المحاكم العادية . و اذا كان العمل الذي قام به الوزير و ألحق ضررا بالغير من اعمال وظيفته كانت الدولة مسؤولة امام المحاكم الادارية .

و نصـت المادة ١١٢ من قانون المحاسبة العمومية على ان الوزراء مسؤولون شخصيا اذا عقدوا نفقات دون وجـود اعـتمادات ملحوظـة فـي الموازنة ، او اذا امروا بالانفاق زيادة عما هو مرصود . ففي هذه الاحوال يلزمون شخصيا بالمال الذي انفقوه على هذه الصورة (١).

٣- **المسؤولية الجزائية :**

نصـت المـادة ٧٠ من الدستور على ان " لمجلس النواب ان يتهم الوزراء بارتكابهم الخيانة العظمى او باخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم . و لا يجوز ان يصدر قرار الاتهام الا بغالبية الثلثين من مجموع اعضاء المجلـس ..".و نصـت المادة ٧١ على ان يحاكم الوزير امام المجلس الاعلى . و نصت المادة ٧٢ على ان " يكـف الوزيـر عن العمل فور صدور قرار الاتهام بحقه . و اذا استقال فلا تكون استقالته سببا لعدم اقامة الدعوى عليه او لايقاف المعاملات القضائية ."

و يلاحظ ان هذه النصوص لم تشر الى مسؤولية الوزير عن الجرائم العادية كجرائم القتل والسرقة و الاحتيال والـتزوير و غيرها من الجرائم التي لا علاقة لها بعمله الوظيفي.و بذلك يكون المشرع الدستوري قد فرق بيـن نوعين من الجرائم : جرائم الوظيفة التي تتناول الخيانة العظمى والاخلال بالواجبات ، و الجرائم العاديـة ، واناط مهمة اتهام الوزراء بمجلس النواب ، و حدد المرجع الذي تتم محاكمة الوزير امامه و هو المجلس الاعلى . اما الجرائم العادية فقد تركها للقضاء العادي باعتباره صاحب الولاية الشاملة للنظر في كل الجرائم التي لم يوكل امر النظر فيها الى مرجع آخر (٢) . 

اما فيما يتعلق بتحديد المقصود من جريمتي" الخيانة العظمى " و " الاخلال بالواجبات المترتبة عليهم " فان الدستور لم يلحظه . و يعد ذلك ثغرة دستورية لا بد من العمل على ازالتها لانه " لم يعد من الجائز في الدولة القانونية ان يبقى الانسان معرضا ، و حتى اذا كان وزيرا ، الى اتهام بجرم لا يكون القانون الوضعي قد نص عليه "(٣) وكان لا بد من تحديد عناصر هاتين الجريمتين و العقوبات التي توقع على الوزير الذي يرتكبهما .

---

(١) انور الخطيب : المرجع السابق . ص٢٤٨ .

(٢)نقولا فتوش : المرجع السابق . ص ١٣٦ .

(٣)ادمون رباط : المرجع السابق . ص ٨١٢ .

**و الســؤال الــذي يثار هنا هو : هل يمكن للقضاء العادي ان يتهم الوزير و يحاكمه ام ان صلاحية اتهام الوزير محصورة بمجلس النواب ، و الاختصاص بمحاكمته هو للمجلس الاعلى فقط ؟**

لقد كانت هذه المسألة محل اجتهاد . و انقسم الاجتهاد الى عدة اراء :

أ- **الصلاحية الممكنة :** ذهب هذا الاتجاه الى ان الدستور اللبناني بحث في المسؤولية الجزائية لرئيس الجمهورية في المادة ٦٠ ، و بحث مسؤولية الوزراء الجزائية في المادة ٧٠ . و يتبين من هذين النصين ان الصلاحية المعطاة لمجلس النواب باتهام رئيس الجمهورية و من ثم محاكمته امام المجلس الاعلى عن جميع الجرائم ، هي صلاحية حصرية نافية لغيرها ، في حين ان الصلاحية المعطاة للمجلس باتهام الوزراء بالخيانة العظمى و الاخلال بالواجبات المترتبة عليهم و من ثم محاكمتهم امام المجلس الاعلى ليست صلاحية الزامية بل ممكنة . و في حال استعمالها من قبل المجلس النيابي باعتباره هيئة استثنائية للاتهام في هذا النطاق ، فانها تحجب صلاحية القضاء العادي الذي هو السلطة صاحبة الولاية الشاملة للنظر في كل الجرائم التي لم يوكل امر النظر فيها حصرا لمرجع آخر .

و يعنـــي ذلك انه اذا قام مجلس النواب باتهام الوزير . فينبغي للمحاكم الجزائية العادية التوقف عن متابعة النظر في الدعوى لانه لا يمكن متابعة الدعوى عينها امام مرجعين صالحين معا . اما اذا لم تقم الدعوى امام المجلــس الاعلى ، فيبقى القضاء الجزائي العادي صالحا لملاحقة الوزراء . واستند انصار هذا الاتجاه الى عدد من الحجج ، اهمها :

- ان المقارنــة بين المادة ٦٠ من الدستور التي تتعلق باتهام رئيس الجمهورية ، والمادة ٧٠ التي تتعلق بمحاكمـــة الــوزراء ، تظهـــر فرقا بين المادتين ، فالاولى تنص على انه " .. لا يمكن اتهامه الا من قبل مجلس النواب ..." بينما الثانية تنص على ان : " لمجلس النواب ان يتهم الوزراء .." .

**يدل ذلك على ان الصلاحية المعطاة للمجلس النيابي باتهام رئيس الجمهورية و محاكمته امام المجلس الاعلى هي صـــلاحية حصرية ، في حين ان صلاحية المجلس النيابي باتهام الوزراء و محاكمتهم امام المجلس الاعلى هي صـــلاحية ممكنة وليست حصرية و لا تنفي صلاحية القضاء الجزائي العادي الا في حال ممارسة مجلس النواب لهذه الصلاحية .**

و الاخــتلاف فـــي الصــياغة بيـــن المادتين دليل على قصد المشرع الدستوري في التمييز بين صلاحية اتهام ومحاكمـــة رئيس الجمهورية و صلاحية اتهام ومحاكمة الوزراء . و لو شاء الدستور ان يمنح الوزراء في نص المـــادة ٧٠ ما سبق ان منحه لرئيس الجمهورية في نص المادية ٦٠ من ضمانة قصوى متعلقة بالاصول لناحية الهيـئة الوحيدة المحددة لاتهامهم ، و من ثم لمحاكمتهم ، خاصة عن الجرائم المحددة في المادة ٧٠، لكان فعل ذلــك صـــراحة باستعمال نفس التعابير او على الاقل بما يفيد ذلك ، خاصة و ان نص المادة ٦٠ سابق لنص المادة ٧٠ من الدستور .

* ان للقضاء العادي ولاية شاملة على جميع الجرائم ، فاذا مارس مجلس النواب صلاحيته في الاتهام و قام المجلــس الاعلى بمحاكمة الوزراء سقطت صلاحية القضاء العادي . اما في حال عدم ممارسة مجلس النواب والمجلس الاعلى لصلاحياته عادت الجرائم المرتكبة من قبل الوزراء لتخضع لولاية القضاء العادي .

* ان الصــلاحية الممكــنة للقضاء العادي في اتهام و محاكمة الوزراء لا تتعارض مع مبدأ الفصل بين الســلطات ، و لا تؤدي الى طغيان السلطة القضائية على السلطة التنفيذية لان الدستور يعطي مجلس النواب افضــلية الحــق فــي مباشرة الدعوى العامة وفقا للمادة ٧٠ من الدستور ،و لا يحصر ذلك بالمجلس، ما لم يستعمل المجلس هذا الحق ويباشره ،والا العدالة تقضي بقيام النيابة العامة باستعمال هذا الحق(١).

ب- **الصــلاحية الحصــرية :** ان الجرائم الناتجة عن الوظيفة تخضع للاصول المنصوص عليها في المادة ٧٠ مــن الدستور و التي بمقتضاها انيط بمجلس النواب حق ملاحقة الوزراء بشأنها ، و تتم محاكمتهم عنها امــام المجلس الاعلى . اما الجرائم العادية فتخضع للقضاء العادي باعتباره صاحب الولاية الشاملة للنظر في كل الجرائم التي لم يوكل امر النظر فيها الى مرجع آخر .

و لا يحق للقضاء الجزائي ملاحقة الوزراء عن الجرائم المتعلقة بالوظيفة ، بل يختص مجلس النواب حصرا فــي توجيه الاتهام الى الوزراء عن هذه الجرائم . و يتولى المجلس الاعلى محاكمة الوزراء عن هذه الجرائم دون غيره من المراجع . و استند هذا الاتجاه الى العديد من الحجج :

* ان الدســتور اللبنانــي خــلا من تعريف قانوني دقيق لما اطلق عليه "الواجبات المترتبة عليهم" الــوارد ذكرها في نص المادة ٧٠ من الدستور . و بما ان هذه الجرائم غير محددة الاركان في القانون الجزائــي الوضعي و هذا الامر يترك للمجلس الاعلى وحده لانه يجب ان تحدد عناصر جرم جزائي بقــانون حتى يحاكم الوزير امام القضاء الجزائي العادي . فلا يحق لهذه المحاكم مخالفة مبدأ شرعية الجرائم و العقوبات .

* ان المــادة ٧٠ مــن الدستور حددت اصولا خاصة لملاحقة الوزراء عن جرائم الخيانة العظمى والاخــلال بالواجبات المترتبة عليهم . فنصت على ان قرار الاتهام لا يجوز ان يصدر الا باغلبية ثلثي مجموع اعضاء مجلس النواب . بالتالي لا يكون للمحاكم العادية امر ملاحقة الوزراء بهذه الجرائم .

* ان مســؤولية الــوزراء الجزائــية عــن جرائم الوظيفة تعتبر امتدادا لمسؤوليتهم السياسية التي يخضعون فيها لرقابة مجلس النواب ، فكان من الطبيعي ان يترك لهذا المجلس حق تقدير ملاحقتهم عن هذه الجرائم دون ان يكون مجبرا على ذلك . وهذا ما يستفاد من نص المادة ٧٠ من الدستور ، أي ان حق مجلس النواب استنسابي في ضوء تقديره للافعال الجرمية و الظروف المحيطة بها .

---

(١) راجع قرار محكمة التمييز ، الغرفة الثالثة ، تاريخ ٢٤/٣/ ١٩٩٩ .

- ان القـول بـان القضاء الجزائي يظل صالحا لملاحقة الوزير بجرائم الوظيفة باعتباره صاحب الولاية الشاملة و باعتبار ان المادة ٧٠ من الدستور ، و ان اعطت لمجلس النواب حق الاتهام ، الا انها لـم تحصـر هذا الحق فيه... ان هذا القول لا ينطبق على الواقع لان الولاية الشاملة للقضاء العادي لا تمتد الا الى القضايا التي لم يضعها نص خاص في اختصاص محاكم استثائية او محاكم خاصة .

- ان ملاحقـة الـوزراء عن الجرائم المتعلقة بالوظيفة تستتبع تقدير الاعمال التي قام بها الوزير لمعـرفة ما اذا كان مشمولا بالنص ام لا . و تقدير مثل هذه الاعمال من قبل القضاء العادي يؤدي الى رقابة على اعمال الوزراء المناطة بمجلس النواب و يتعارض مع مبدأ فصل السلطات (١).

- ان عـبارة " لمجلـس النواب ان يتهم الوزراء .." الواردة في المادة ٧٠ من الدستور ، تعني ان سـلطة مجلـس الـنواب فـي الإتهـام هي سلطة استنسابية يمارسها في ضوء تقديره لإعمال الوزير و الظروف المحيطة بها ، و لا تعني عدم حصر حق الاتهام فيه .

**ج- المجلس الاعلى قضاء سياسي لا جزائي :** ذهب هذا الرأي الى ان المجلس الاعلى يعتبر قضاء سياسيا. و لا يوجـد نص واضح يرسي صلاحية جزائية لهذا المجلس .فعند ارتكاب الوزير الخيانة العظمى او عند الاخلال بالواجبات المترتبة عليه ، يحاكم امام المجلس الاعلى بالنظر الى الطابع السياسي لهذه الافعال . اما عـندما يرتكب الوزير فعلا يقع تحت طائلة قانون العقوبات ، سواء صدر عنه بمناسبة قيامه بنشاطه كوزير او بسـبب ذلك فان صلاحية محاكمته تعود عندئذ للمحاكم العادية باعتبارها صاحبة الولاية القضائية العامة بمقتضى المادة ٢٠ من الدستور .

و ان جـرم الخـيانة العظمـى هو بطبيعته سياسي ، و كذلك حال جرم الاخلال بالواجبات المترتبة على الوزراء الذي يقوم عند عدم الالتزام بها و اغفالها بحكم الصلاحيات المحددة في الدستور والقوانين النافذة. و الطابع السياسي لهذه الجرائم هو الذي يبرر اناطة صلاحية النظر في هذه الافعال بالمجلس الاعلى ، لان المجلس الاعلى هو من حيث تركيبته و اختصاصه يعتبر قضاء سياسيا (٢).

ان هـذا الـرأي لا يحتاج الى الكثير من العناء للرد عليه لان المجلس الاعلى له طابع سياسي و في الوقت عيـنه طابع قضائي فبموجب المادة ٨٠ من الدستور يتكون هذا المجلس بالاضافة الى سبعة نواب من ثمانية من اعلى القضاة رتبة ، و يجتمع تحت رئاسة ارفع هؤلاء القضاة رتبة .

و لـو كـان المجلس الاعلى يختص فقط بالنظر في مخالفات الوزراء السياسية التي لا تشكل جرائم نص علـيها قـانون العقوبـات ،فاننا نتساءل عن دور مجلس النواب في ممارسة الرقابة السياسية على السلطة التنفيذية ، وهل يقتصر دوره على اتهام الوزراء امام المجلس الاعلى و هذا الاخير يتولى محاسبة الوزراء ؟

---

(١) راجـع مطالعـة النائب العام المالي أحمد تقي الدين ، تاريخ ١٦ - ١ - ١٩٩٦. منشورة في كتاب نقولا فتوش: مسؤولية الوزير و اصول محاكمته . مرجع سابق .ص ١٤٨ .

(٢) راجـع قـرار قاضـي التحقـيق جوزف القزي ،تاريخ ٢٣ - ٢- ٢٠٠٠ ،منشور في كتاب نقولا فتوش : المرجع السابق . ص ٢٢٠.

**و السؤال الاخر الذي يثار في هذا الصدد هو : من هو المرجع الصالح لاتهام الوزير بعد تركه للسلطة او تركه لمنصبه الوزاري اذا ما اريد ملاحقته او محاكمته عن هذه الجرائم ؟**

لقد ورد في المادة ٧٢ من الدستور ان الوزير اذا استقال فلا تكون استقالته سببا لعدم اقامة الدعوى عليه ، او لايقاف المعاملات القضائية " . فهذه العبارة تعني ان القواعد المتعلقة بملاحقة و محاكمة الوزير ، و هو قائم بالخدمة ، تطبق هي نفسها بعد تركه الخدمة مما يعني ان مجلس النواب يظل صاحب الحق في الاتهام حتى بعد ان يترك الوزير منصبه الوزاري .

و مـن المعلـوم ان مبدأ الفصل بين السلطات و ضمان استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة القضائية عن طريق منح الوزير ضمانات اجرائية معينة و اخضاعه لنظام قضائي معين فلا يعقل ان يتمتع بهذه الضمانات و هو في منصبه الوزاري ثم يفقد ذلك كله بمجرد خروجه منه بالرغم من ان الفعل المراد محاكمته عنه قد ارتكب اثناء توليه منصبه الوزاري و بمناسبة قيامه بعمله (١).

## ٤- المسؤولية السياسية :

عندما وضع الدستور في العام ١٩٢٦ نصت المادة ٦٦ منه على ان الوزراء يتحملون "افراديا تبعة افعالهم تجـاه المجلسين ، و يعد بيان خطة الحكومة و يعرض على المجلسين بواسطة رئيس الوزراء او وزير يقوم مقامـه ." ان هـذا النص يدل على ان المشرع الدستوري جعل مسؤولية الوزراء تجاه البرلمان مسؤولية فـردية ، دون ان يقيم المسؤولية الجماعية للوزارة ، و في ذلك خروج فاضح عن أركان النظام البرلماني ، لان المسـؤولية الجماعـية للوزارة امام البرلمان هي الركن الجوهري الذي يقوم عليه النظام البرلماني ، و بدونهـا لا وجـود للـوزارة كهيئة متضامنة تشكل الشق الثاني للسلطة التنفيذية ، و لان غياب المسؤولية الجماعـية يجعـل مـن الوزراء امتدادا لرئيس الجمهورية بحيث لا يشكلون معا كيانا مستقلا يشاطر الرئيس السلطة التنفيذية .

الا ان المـادة ٦٦ من الدستور تم تعديلها في العام ١٩٢٧ لتصبح على الشكل التالي : " يتحمل الوزراء اجمالـيا اتجاه المجلس تبعة سياسة الحكومة . و يتحملون افراديا تبعة افعالهم الشخصية ، و يعد بيان خطة الحكومـة و يعـرض علـى المجلـس بواسطة رئيس الوزارة او وزير يقوم مقامه " و بذلك يكون النص الدستوري الجديد قد قسم المسؤولية السياسية الى قسمين : مسؤولية جماعية و مسؤولية فردية .

**أ- المسـؤولية التضـامنية او الجماعـية :** يتوجب على الوزارة بعد تشكيلها ان تقدم الى البرلمان بيانا بسياسـتها العامـة . يتولى رئيس الوزراء عرضه على المجلس النيابي الذي يقوم بمناقشته و منح الثقة او حجـبها عـن الحكومة . و لا يجوز للحكومة مباشرة اعمالها قبل الحصول على الثقة البرلمانية . و تبقى الحكومة مسؤولة عن هذه السياسة العامة طالما بقيت قائمة . و في حال خروجها عن سياستها العامة يمكن لاي عضـو فـي مجلس النواب طرح الثقة بالحكومة . و هذا يعني ان الوزراء مسؤولون عن السياسة العامـة للحكومـة بشـكل جماعـي ، لانهـم شـاركوا فـي وضع هذه السياسة و ساهموا في اقرارها .

---

(١) راجـع قـرار الهيئة الاتهامية في بيروت رقم ٩٨ تاريخ ١٨ – ١٢ – ١٩٨٩ المصدق عليه من محكمة التمييز بالقرار رقم ٣١ تاريخ ٦ – ٥ – ١٩٩١ .

و تترتب المسؤولية الجماعية ليس فقط على الاعمال التي تقوم الحكومة بتنفيذها وفقا لبرنامجها المعلن بل كذلك على حالات الامتناع عن القيام بما تعهدت به حتى لو كان الامتناع لا يشكل مخالفة للقوانين و الانظمة النافذة ، لان المسؤولية الوزارية لا تقتصر على حالة مخالفة القانون وحدها ، و انما تمتد الى حالة عدم الملاءمة . فيمكن ان يسأل الوزير عن قرار اتخذ وفقا للقوانين والانظمة النافذة الا انه غير ملاءم للظروف الواقعية التي صاحبته(١)

و القرارات التي تتخذ في مجلس الوزراء ملزمة لجميع الوزراء ، حتى للوزير الذي عارض القرار المتخذ لان التضامن الوزاري يحتم عليه الرضوخ لقرار الوزارة .

و الوزارة ليست مسؤولة فقط عن الاعمال التي تقوم بها وانما هي مسؤولة ايضا عن الاعمال التي يقوم بها رئيس الجمهورية . و بما ان رئيس الجمهورية يتولى ممارسة السلطة التنفيذية وفقا لدستور الجمهورية الاولى، فان الوزارة مسؤولة عن اعمال رئيس الجمهورية، دون ان يكون لها حق المشاركة في ممارسة السلطة ، لان الدستور جعل دورها قاصرا على معاونة الرئيس .

**ب – المسؤولية الفردية :** ان الدستور و القوانين والانظمة النافذة اناطت بالوزراء مجموعة من الصلاحيات التي يمارسها كل وزير بشكل فردي ، كادارة مصالح وزارته و تطبيق الانظمة والقوانين . و بالتالي فان الوزراء مسؤولون عن ممارسة هذه الصلاحيات امام المجلس النيابي . و الخروج عن احكام الدستور او الانظمة والقوانين النافذة يثير مسؤولية الوزير امام مجلس النواب و يصبح بامكان أي عضو في المجلس ان يطرح الثقة بالوزير المخالف . و عندما يصوت المجلس على سحب الثقة منه، فان على الوزير المعني الاستقالة بمفرده .

و لكن يشترط لقيام المسؤولية الفردية للوزير الا يكون مجلس الوزراء قد ناقش العمل محل المساءلة مناقشة جدية و ابدى موافقته عليه . اما اذا ناقش مجلس الوزراء الموضوع و وافق عليه فان المسؤولية الجماعية هي التي تتحرك .

**نتائج مسؤولية الوزارة السياسية**

تتحرك المسؤولية الوزارية عن طريق الاستجواب لان السؤال لا يؤدي الى تحريك المسؤولية الوزارية وانما هو استعلام من قبل مجلس النواب عن موضوع معين . اما الاستجواب فانه يتضمن معنى النقد والاتهام الى الوزارة او الى احد اعضائها (٢). فاذا لم تجب الحكومة على الاستجواب او اذا لم يقتنع المجلس بجواب الحكومة كان بالامكان في هذه الحالة طرح الثقة بالحكومة او بالوزير المستجوب .

---

(١) مصطفى ابو زيد فهمي : المرجع السابق . ص ٥٦ .

(٢) سنعالج وسائل تحريك المسؤولية الوزارية بشكل مفصل في القسم الثالث من هذا الفصل .

و نصت المادة ٣٧ من الدستور على ان :" حق طلب عدم الثقة مطلق لكل نائب في العقود العادية و في العقود الاستثنائية ، ولا تجري المناقشة في هذا الطلب و لا يقترع عليه الا بعد انقضاء خمسة ايام على الاقل، منذ ايداعه امام عمدة المجلس و ابلاغه الوزراء المقصودين بذلك ".

و في حال قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة برمتها او باحد الوزراء ، فعلى الوزارة او الوزير المعني الاستقالة . فاذا اصر الوزير على البقاء في الحكومة بالرغم من قرار نزع الثقة منه كان ذلك خرقا للدستور يمكن ان يحاكم عنه امام المجلس الاعلى (١).

و لم يحدد الدستور الغالبية التي تقرر عدم الثقة بالوزارة . و لكن تحديد هذه الغالبية يخضع للقاعدة العامة في التصويت على المشاريع بحسب المادة ٣٤ من الدستور التي تنص على ان " لا يكون اجتماع المجلس قانونيا ما لم تحضره الاكثرية من الاعضاء الذين يؤلفونه . و تتخذ القرارات بغالبية الاصوات ، واذا تعادلت الاصوات سقط المشروع المطروح للمناقشة "

و بذلك يترتب على قرار مجلس النواب سحب الثقة من الحكومة او احد وزرائها ، وجوب ان تستقيل الحكومة او الوزير المعني . و تتخذ الاستقالة شكل الكتاب الذي يرفعه رئيس الوزارة الى رئيس الجمهورية. و لكي تتم الاستقالة من الناحية القانونية لا يكفي تقديم الاستقالة الى رئيس الجمهورية ، وانما على رئيس الجمهورية ان يصدر مرسوما بقبول استقالة الحكومة يحمل توقيعه بمفرده .

---

(١) جوزف اسعد كرم : صلاحيات الوزير في النظام اللبناني ( و تصريفه الاعمال في حكومة مستقيلة ) مقال منشور في مجلة الحياة النيابية : عدد كانون الاول . عام ١٩٩٦ .

# القسم الثالث : اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية

يتميز النظام البرلماني بالتعاون و التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية . ويتحقق هذا التوازن بامتلاك كل سلطة منهما اختصاصات متساوية . فالسلطة التشريعية تمارس الرقابة البرلمانية على الحكومة ، وتملك سحب الثقة منها فتجبرها على الاستقالة . اما السلطة التنفيذية فلها الحق في حل البرلمان و ذلك ضمن قيود و ضوابط تحول دون التعسف في استعمال هذه الصلاحية .

كما ان السلطتين التشريعية و التنفيذية في الانظمة البرلمانية تتعاونان في حقل التشريع ، فيختص البرلمان باقرار القوانين التي تضع القواعد و المبادئ العامة في جميع المجالات ، في حين تختص السلطة التنفيذية باصدار المراسيم التي تحدد دقائق تطبيق القوانين التي يقرها البرلمان .

في ظل النظام الدستوري اللبناني في عهد الجمهورية الاولى حدث خلل واضح في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لمصلحة الاخيرة . فالسلطة التنفيذية كانت تهيمن على الوظيفة التشريعية من خلال صلاحياتها باصدار المراسيم الاشتراعية و مراسيم مشاريع القوانين المستعجلة ، وكان لها الحق في ان تصدر مراسيم لها قوة القانون تنظم مختلف المواضيع التي يقتضي تنظيمها بموجب قوانين عادية . اضف الى ذلك ان السلطة التنفيذية كانت تملك اختصاص حل البرلمان دون وجود قيود تحد من هذه الصلاحية و في المقابل لم يتمكن البرلمان من اجراء الرقابة البرلمانية الفعالة التي تمكنه من اجبار الحكومة على الاستقالة عند الاقتراع على سحب الثقة.

و في هذا الفصل سنتناول مظاهر اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على الشكل الاتي :

اولا : هيمنة السلطة التنفيذية على الوظيفة التشريعية .
ثانيا : عدم فعالية الرقابة البرلمانية .

## اولا : هيمنة السلطة التنفيذية على الوظيفة التشريعية :

ان السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص بممارسة الوظيفة التشريعية . اما السلطة التنفيذية فتختص باصدار المراسيم التي تضع التشريعات الصادرة عن البرلمان موضع التنفيذ.

لكن الواقع التشريعي ،في عهد الجمهورية الاولى ،جاء مغايرا للقواعد العامة التي ارساها الدستور ، لان الافراط في استخدام المادة ٥٨ من الدستور وفي استعمال العرف الدستوري الذي اجاز للسلطة التنفيذية اصدار المراسيم الاشتراعية بتفويض من السلطة التشريعية ، مكن السلطة التنفيذية من السيطرة على الوظيفة التشريعية . و في هذه الفقرة سنتناول المراسيم الاشتراعية ثم مراسيم مشاريع القوانين المستعجلة، و نختم بالواقع التشريعي في عهد الجمهورية الاولى .

## ١-المراسيم الاشتراعية .

المراسيم الاشتراعية هي مراسيم لها قوة القانون ، تصدرها السلطة التنفيذية بموجب تفويض من السلطة التشريعية في مواضيع هي اصلا من اختصاص السلطة التشريعية . و يكون التفويض بموجب قانون يطلق عليه " قانون التفويض " ، لمدة محددة و في مواضيع معينة ، كما انه يحدد مدة يجب عند انتهائها عرض المراسيم الاشتراعية على البرلمان للتصديق عليها . وبما ان المشرع الدستوري قد اغفل النص على المراسيم الاشتراعية فان الفقه تساءل عن الاساس القانوني للمراسيم الاشتراعية و شروط صحتها و طبيعتها القانونية .

أ- **الاساس القانوني للمراسيم الاشتراعية** : لم يكن للخلاف الذي نشأ في فرنسا حول مشروعية المراسيم الاشتراعية مكان في الفقه اللبناني ، لان معظم الاراء اتجهت الى التسليم بشرعية التفويض الصادر عن البرلمان و الذي يخول السلطة التنفيذية اصدار المراسيم الاشتراعية ، على الرغم من عدم وجود نص دستوري يجيز ذلك ، فقد اجمع الفقه اللبناني على ان حق السلطة التنفيذية في اصدار المراسيم الاشتراعية مستمد من العرف الدستوري . فالعرف جرى على جواز ذلك فاصبحت المراسيم الاشتراعية امرا مشروعا (١). الا ان على السلطة التنفيذية عند اصدارها للمراسيم الاشتراعية ان تتقيد بمجموعة من الشروط ، يترتب على مخالفتها امكان ابطال المراسيم الاشتراعية امام القضاء المختص . فما هي هذه الشروط ؟

ب- **شروط صحة المراسيم الاشتراعية** : ينبغي لصحة المراسيم الاشتراعية توافر مجموعة من الشروط ، هي :

- **نطاق التفويض** : ان البرلمان لا يستطيع ان يفوض كل صلاحيته التشريعية الى السلطة التنفيذية ، بل عليه ان يحدد مواضيع معينة ، لان القاعدة تقضي بان يكون التفويض جزئيا لا كليا . و قانون التفويض هو الذي يحدد المواضيع التي يجوز للسلطة التنفيذية ان تصدر مراسيم اشتراعية بشأنها.و بالتالي يجب على الحكومة ان تتقيد بهذه المواضيع .فاذا اصدرت مراسيم اشتراعية لتنظيم مواضيع لم يحددها قانون التفويض كانت هذه المراسيم قابلة للابطال امام مجلس شورى الدولة .

- **مدة التفويض** : ينص قانون التفويض على مدة محددة يجوز خلالها للسلطة الاجرائية اصدار المراسيم الاشتراعية ، و بعد انتهاء هذه المدة لا يحق لها ان تصدر هذه المراسيم تحت طائلة الابطال ، لانه بانتهاء هذه المدة يعود الاختصاص الى البرلمان المختص اصلا بالتشريع .

---

(١) ابراهيم شيحا : الوسيط في القانون الاداري . الدار الجامعية . بيروت ١٩٩٦ . ص ٥٥٦ .

- **عرض المراسيم الاشتراعية على البرلمان :** ينص قانون التفويض عادة على وجوب عرض المراسيم على البرلمان لاقرارها . و في حال لم يتم عرضها يمكن الطعن فيها لتجاوز حد السلطة امام مجلس شورى الدولة . و للبرلمان عند عرضها عليه ان يصدق عليها فتصبح كالقوانين العادية او ان يقوم بابطالها . الا ان هذا الابطال يسري من تاريخ عدم موافقة المجلس عليها ، دون اثر رجعي لانها في الفترة السابقة على الابطال كانت تستند الى قانون صحيح هو قانون التفويض (١).

- **الاستشارة الالزامية :** و هذا الشرط بخلاف الشروط الثلاث السابقة غير مرتبط بقانون التفويض ، و انما نصت عليه المادة ٥٧ من نظام مجلس شورى الدولة التي اوجبت استشارة هذا المجلس في المراسيم الاشتراعية و في مشاريع النصوص التنظيمية و في جميع المسائل والانظمة التي نصت القوانين و الانظمة على وجوب استشارته فيها. وبالتالي فان اغفال هذه المعاملة يعيب المرسوم الاشتراعي و يجعله قابلا للابطال(٢) .

**ج- الطبيعة القانونية للمراسيم الاشتراعية :** تعتبر المراسيم الاشترعية قبل التصديق عليها من قبل البرلمان اعمالا ادارية صادرة عن السلطة التنفيذية و بالتالي يمكن الطعن فيها لتجاوز حد السلطة امام مجلس شورى الدولة . اما بعد التصديق عليها تصبح اعمالا تشريعية لا يجوز الطعن فيها .

**٢-مراسيم مشاريع القوانين المستعجلة :**

نصت المادة ٥٨ من الدستور اللبناني ، قبل تعديلات ١٩٩٠ ، على ان "كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلا بموافقة مجلس الوزراء مشيرة الى ذلك في مرسوم الاحالة، يمكن لرئيس الجمهورية، بعد مضي ٤٠ يوما على طرحه على المجلس دون البت به ان يصدر مرسوما قاضيا بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء ."

لقد اناط الدستور اللبناني سلطة التشريع بمجلس النواب ، " الا انه قد واجه على سبيل الاستثناء من القاعدة العامة السابقة حالة الاستعجال التي لا تحتمل انتظار عمل البرلمان العادي . لذلك نص في المادة ٥٨ تداركا لما قد ينشأ من بطء العمل البرلماني على ضرورة بت مجلس النواب في مشروعات القوانين التي يكون لها صفة الاستعجال خلال اربعين يوما ، والا حق للسلطة التنفيذية اصدارها بواسطة مراسيم ما دام ان هذه المشروعات انما وضعت لمواجهة حالات مستعجلة لا تحتمل التأخير و الابطاء "(٣).

---

(١) محمد المجذوب : المرجع السابق . ط ١٩٩٨ . ص ٢٨٢.

(٢) يوسف سعد الله الخوري : القانون الاداري العام . ج٢. بدون ناشر . ١٩٩٨ . ص ٣٤٥ .

(٣) محسن خليل : المرجع السابق . ص ٣٤٩ .

كما ان المادة ٥٨ من الدستور تشكل استثناء من الاصل الذي يقضي بان يصدر رئيس الجمهورية القوانين و يطلب نشرها بعد ان يتم اقرارها ، لان القواعد الدستورية العامة لا تسمح لرئيس الجمهورية اتخاذ المعاملة التي تجعل القانون نافذا الا بعد اقرارها من قبل البرلمان . فالمادة ٥٨ نصت على استثناء من هذه القواعد بحيث يضع الرئيس مشروع القانون المستعجل موضع التنفيذ دون اقراره من قبل البرلمان .و تجدر الاشارة الى ان المادة ٥٨ تطبق بصدد جميع مشاريع القوانين المستعجلة ، الا انه لا يعمل بها في الاصول الملحوظة لتعديل الدستور بالنظر الى اهمية هذا الموضوع و خطورته (١).و في هذه الفقرة سنتناول شروط صحة مراسيم مشاريع القوانين المستعجلة ثم طبيعتها القانونية .

**ب – شروط صحة مراسيم مشاريع القوانين المستعجلة :** ينبغي لصحة مراسيم مشاريع القوانين المستعجلة توافر الشروط الاتية :

- **موافقة مجلس الوزراء :** على رئيس الجمهورية الحصول على موافقة مجلس الوزراء عند اعلان صفة الاستعجال لمشروع القانون و ذلك بمرسوم الاحالة الى المجلس النيابي ، أي ان يتضمن مرسوم الإحالة عبارة الاستعجال .
- **طرح المشروع على المجلس :** لرئيس الجمهورية بعد مضي مدة ٤٠ يوما من طرح مشروع القانون المستعجل على المجلس دون بته ان يصدر مرسوما قاضيا بتنفيذه . الا ان عبارة طرح المشروع على المجلس اثارت خلافا فقهيا حول المقصود من الطرح : هل هو احالة مشروع القانون المستعجل الى المجلس ام عرض المشروع على مجلس النواب في اول جلسة عامة. و لقد رأى البعض ان مدة الاربعين يوما تبدأ من تاريخ وصول مشروع القانون الى المجلس حتى و لو لم يعرضه رئيس المجلس على الهيئة العامة . و قال اخرون انها تبدأ منذ عرضه على المجلس لتمكين رئيس المجلس من التحكم بتاريخ بدء مهلة الاربعين يوما .

- **ان يكون مجلس النواب في دور انعقاد :** يتعين لسريان مدة الاربعين يوما ان يكون مجلس النواب في دور انعقاد يسمح لمهلة الاربعين يوما بان تبدأ و تنتهي اثناء انعقاد المجلس ، و الا استحال اصدار مشروع القانون المستعجل. و اذا دعي مجلس النواب الى دورة استثنائية، تعين ان يكون مشروع القانون المستعجل منصوصا عليه في مرسوم دعوة المجلس الى هذه الدورة لكي تتسع لمهلة الاربعين يوما . و يمكن ان تدخل الدورة الاستثنائية في تكملة حساب الاربعين يوما اذا لم تكف الدورة العادية للمدة السابقة ، شرط ان يتضمن مرسوم الدعوة ذلك .

---

(١) نزيه كبارة : المرجع السابق ، ١٦٣.

- **عدم بت مشروع القانون المستعجل :** يقصد بعدم بت مشروع القانون ، عدم اقراره او رفضه . و على رئيس الجمهورية في حال اقراره ان يقوم باصداره و طلب نشره وفقا للاجراءات الدستورية . و لا يحق له في حال رفضه اصدار مرسوم يقضي بتنفيذه لان مجلس النواب قد تولى بته . كما انه لا يحق له ان يطبق احكام المادة ٥٨ في حال اقر مجلس النواب مشروع القانون المستعجل مع ادخال بعض التعديلات عليه، والقول بغير ذلك يعني حرمان مجلس النواب من اختصاصه التشريعي.

- **اصدار مرسوم يقضي بالتنفيذ :** في حال تأخر مجلس النواب في البت في مهلة الاربعين يوما فلرئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء ان يصدر مرسوما يضعه موضع التنفيذ . و هذه الصلاحية جوازية ،اي ان رئيس الجمهورية ليس ملزما باستعمالها في حال تأخر المجلس عن البت . فله ان يصرف النظر عن اصدار المرسوم لاعتبارات معينة او ان يؤجل اصدار المرسوم الى وقت لاحق اكثر ملاءمة .

و على رئيس الجمهورية ان يضع مشروع القانون موضع التنفيذ بنفس الصيغة التي احيل بها من قبل مجلس الوزراء الى مجلس النواب دون ان يكون له الحق في ادخال أي تعديل،حتى لو كان التعديل قد ادخلته احدى لجان المجلس (١).

**أ – الطبيعة القانونية لمراسيم مشاريع القوانين المستعجلة :** اعتبر مجلس شورى الدولة في احكام سابقة له مراسيم مشاريع القوانين المستعجلة اعمالا تشريعية لا يجوز الطعن فيها لتجاوز حد السلطة امامه ، الا انه عدل عن هذا الرأي في احكام لاحقة ، فاعتبر هذه المراسيم اعمالا ادارية على اعتبار انها صادرة عن السلطة التنفيذية . و بهذه الصفة يمكن الطعن فيها امامه .

**ذلك " ان المراسيم التي تصدرها الحكومة بموجب صلاحياتها المذكورة بالمادة ٥٨ من الدستور تجعل مشاريع القوانين المحالة على المجلس بمقتضاها نافذة بدون اقرارها منه في اعمال صادرة برمتها عن السلطة التنفيذية و تمارس الحكومة فيها سلطة ذاتية اختيارية و بما انها بهذه الصفة لا تدخل في نطاق الاعمال التشريعية اذ ان هذا النطاق يشتمل على كل عمل يصدر عن النواب بينما المراسيم المذكورة هي كما تقدم اعمالا ادارية محضة صادرة عن الحكومة ، فتكون لذلك قابلة للطعن بسبب تجاوز حد السلطة "(٢).**

---

(١) جان باز : الوسيط في القانون الاداري . دون ناشر . ١٩٧١ . ص٣٩٦ .

(٢) المجموعة الادارية : السنة الرابعة عشرة (١٩٧٠ ). ص ١٦٣.

١- الواقع التشريعي في عهد الجمهورية الاولى :

اذا كانت المراسيم الاشتراعية و مراسيم مشاريع القوانين المستعجلة تشكل استثناء ، فانه يجب عدم التوسع في الاخذ بهما . و بالتالي فعلى السلطة التنفيذية ان تلتزم الحدود السليمة في تقدير صفة الاستعجال ، والا تتوسع في هذا التقدير ، و الا تصف مشاريع القوانين بصفة الاستعجال الا اذا كانت تواجه ظروفا غير عادية لا تحتمل التأخير (١).كما ان على السلطة التشريعية الا تسرف في تفويض السلطة التنفيذية في اصدار المراسيم الاشتراعية ، و الا تلجأ اليها الا في ظل ظروف استثنائية ، لان على مجلس النواب في الاحوال العادية ان يمارس وظيفته التشريعية .

و للاسف فان السلطة التنفيذية في عهد الجمهورية الاولى قد اسرفت في اصدار مراسيم مشاريع القوانين المستعجلة والمراسيم الاشتراعية ، بحيث تمكنت من الهيمنة على الوظيفة التشريعية و اصبحت شريكا ينازع البرلمان في امور التشريع . و يمكن القول ان معظم مشاريع القوانين التي احيلت على مجلس النواب بين عامي ١٩٦٨ و ١٩٧٤ و ضعت موضع التنفيذ بمراسيم . و هذا الجدول (٢) يوضح مدى اسراف السلطة التنفيذية في اللجوء الى المادة ٥٨ من الدستور :

| السنة | قوانين | قوانين منفذة بمراسيم |
|---|---|---|
| ١٩٦٨ | ٣٠ | ٢٧ |
| ١٩٦٩ | ١٩ | ٣٠ |
| ١٩٧٠ | ١٢ | ١٦ |
| ١٩٧١ | ٧٦ | ٢١ |
| ١٩٧٢ | ٥٢ | ٢١ |
| ١٩٧٣ | ٣٠ | ١٧ |
| ١٩٧٤ | ٢٦ | ٣٠ |

ان مجلس النواب قد ساهم في خلق هذا الواقع لانه اسرف بدوره في تفويض السلطة التنفيذية في اصدار المراسيم الاشتراعية ، فكانت معظم التشريعات المهمة وليدة مراسيم اشتراعية . فمنذ العام ١٩٣٠ فوض مجلس النواب الحكومة اصدار مراسيم اشتراعية في امور تتعلق بتنظيم الادارات العامة . و في العام١٩٥٢ منح مجلس النواب الحكومة سلطة اصدار المراسيم الاشتراعية لتعديل مجموعة من القوانين وهي : قانون الانتخاب ، وقانون البلديات ، وقانون المطبوعات ، وقانون نقابة الصحافة و قانون الضرائب . و كذلك في العام ١٩٥٨ تم تفويض الحكومة لتنظيم مجموعة من المواضيع كالتشريع المالي والاقتصادي ، وقانون الموازنة ، وقانون المحكمة الادارية الخاصة ، والامن العام والسلامة العامة ، والتنظيم الاداري،و تنظيم الادارة ،والادارات العامة وانظمة الموظفين .و هذه نماذج تبين مدى اسراف البرلمان في تفويض الحكومة في مواضيع مهمة جدا كالمسائل المالية و قانون الانتخاب .و هذا يدل على ان البرلمان لم يقم بدوره التشريعي بل تنازل عنه في الكثير من الاحيان للسلطة التنفيذية.

---

(١) محسن خليل : المرجع السابق . ص٣٥٠ .

(٢)نزيه كبارة : المرجع السابق . ص ١٦٥ .

ان عدم قيام مجلس النواب بدوره التشريعي شكل احد اهم الثغرات التي شابت نظام الجمهورية الاولى ، لان تركيز السلطتين التشريعية و الاجرائية في يد السلطة التنفيذية يؤدي حتما الى الاستبداد و الى الشطط و الطغيان و سوء استعمال السلطة ، و يشكل تهديدا للنظام السياسي القائم على مبدأ الفصل بين السلطات .

## ثانيا : عــدم فــعالية الرقـــابة البرلمـــانية

ان رقابة السلطة التشريعية في الانظمة البرلمانية التقليدية توجه الى الوزارة ، على اعتبار انها صاحبة السلطة الاجرائية ، فتشكل الاداة التي تحول دون انحراف السلطة التنفيذية .

و في ظل احكام الدستور اللبناني قبل تعديله في العام ١٩٩٠ فان الرقابة البرلمانية لم تكن توجه الى صاحب السلطة الاجرائية ، لان الدستور اناط هذه السلطة برئيس الجمهورية و في نفس الوقت جعله غير مسؤول من الناحية السياسية امام البرلمان . في حين تنصب الرقابة البرلمانية على الوزارة بالرغم من عدم ممارستها للسلطة الاجرائية ، لان الدستور قصر دورها على معاونة الرئيس دون ان يرقى هذا الدور الى مستوى الشريك . وهذا ما افقد الرقابة البرلمانية فعاليتها فبدلا من ان تصب على من يمارس السلطة الاجرائية لمنعه من اساءة استعمال السلطة ، ركز البرلمان رقابته على الوزارة التي لا تملك حتى الاشتراك في ممارسة السلطة الاجرائية .و في هذه الفقرة سنتناول ادوات الرقابة البرلمانية بالاستناد الى احكام الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب . .

### أ- الاسئلة :

يحق لكل نائب توجيه الاسئلة الشفوية او الخطية الى الحكومة بمجموعها او الى احد الوزراء في الدورات العادية والاستثنائية .و للحكومة الاجابة على السؤال فورا او ان تطلب تأجيل الجواب . اما السؤال الخطي فيوجه بواسطة رئيس المجلس ، و على الحكومة الاجابة عنه خطيا في مهلة ١٥ يوما على الاكثر من تاريخ تسلمها السؤال. و يحق لرئيس مجلس النواب تمديد هذه المهلة بناء على طلب الحكومة في حال تبين لهذه الاخيرة انها بحاجة الى جمع المعلومات او اجراء تحقيق .

و يحق للنائب السائل ان يتناول الكلام في موضوع سؤاله مرة واحدة و على الحكومة ان تجيب .و لا يجوز لسائر النواب فتح باب المناقشة في الموضوع .

و في حال لم تعط الحكومة جوابا على السؤال ، او اذا اعطت جوابا لم يكتف به النائب السائل ، كان للنائب الحق في تحويل سؤاله الى استجواب.

### ٢-الاستجواب :

الاستجواب هو انذار موجه من احد النواب الى الحكومة او احد اعضائها . و يهدف الى الاستيضاح حول موضوع معين ،و لكنه ليس استيضاحا محايدا لانه يتضمن معنى النقد والاتهام . يتبع في الاستجواب نفس الاصول المتبعة في الاسئلة التي سبق الحديث عنها . الا ان ما يميز السؤال عن الاستجواب ان باب المناقشة لا يبقى محصورا بين النائب السائل و الحكومة بل يتيح لكل النواب فرصة الاشتراك في مناقشة موضوع الاستجواب .

و يجب ان يكون موضوع الاستجواب من المسائل التي تدخل في اختصاص الوزارة ، فلا يجوز ان تستجوب الحكومة عن القضايا التي مازالت عالقة امام القضاء او عن الاختصاصات التي ينفرد رئيس الجمهورية بممارستها كتعيين الوزراء او اقالتهم .

و ينتهي الاستجواب اما برجوع النائب المستجوب عنه ، او بقرار معلل من المجلس بصرف النظر عنه او باعلان صوابيته ، و في الحالة الاخيرة يصار الى طرح الثقة بالحكومة اوالوزير المستجوب(١).

٣-التحقيق البرلماني :

يمكن ان يبرز ضرورة اجراء تحقيق برلماني في معرض سؤال او استجواب في موضوع معين او بناء على اقتراح احد النواب ، و ذلك بهدف الحصول على معلومات في قضية محددة . فيقرر مجلس النواب في هيئته العامة تأليف لجنة من اعضائه تتولى اجراء تحقيق برلماني و ترفع تقريرا بنتيجة اعمالها الى رئيس المجلس لبت الموضوع .

و للجان التحقيق سلطات واسعة فلها ان تطلع على جميع الاوراق في مختلف دوائر الدولةو ان تطلب تبليغها نسخا عنها و ان تستمع الافادات و تطلب جميع الايضاحات التي تراها تفيد التحقيق .كما نص النظام الداخلي لمجلس النواب على امكانية منح لجان التحقيق البرلمانية سلطات هيئات التحقيق القضائية شرط ان توافق على هذا القرار الاكثرية المطلقة من مجموع عدد نواب المجلس . و اذا تبين للمجلس من خلال التقرير الذي رفعته لجنة التحقيق البرلمانية ان الحكومة او احد الوزراء اقترف عملا مخالفا للدستور ، فيمكن طرح الثقة بالحكومة او بالوزير المعني .

٤-طرح الثقة :

نصت المادة ٣٧ من الدستور اللبناني على ان حق طلب عدم الثقة مطلق لكل نائب في العقود العادية والاستثنائية ، ولا تجري المناقشة في هذا الطلب و لا يقترع عليه الا بعد انقضاء خمسة ايام على الاقل منذ ابلاغه الوزراء المقصودين بذلك . و قد يتم طرح الثقة بالحكومة بناء على اقتراحها . و يتقدم بالاقتراح رئيس الوزراء على اعتبار انه المسؤول الاول عن السياسة العامة للحكومة . كما يحق لكل وزير ان يطرح الثقة بنفسه بمناسبة مناقشته شأنا من شؤون وزارته لا يتعلق بالسياسة العامة .

لم يحدد الدستور اغلبية خاصة لتقرر عدم الثقة بالحكومة . لذلك فان الاغلبية العادية اي الاغلبية المطلقة لعدد الحاضرين تكفي . و يتم التصويت بالمناداة بالاسماء بكلمات : ثقة ، لا ثقة ، ممتنع و لا يدخل الممتنع في حساب الاكثرية لان الممتنعين يعتبرون كالغائبين . و يستطيع الوزراء النواب المشاركة في التصويت على عدم الثقة لان الوزارة لا تسقط عنهم عضويتهم في مجلس النواب (٢).و اذا قرر المجلس عدم الثقة بالحكومة و جب استقالة الحكومة كلها . و في حال قرر عدم الثقة باحد الوزراء عليه ان يقدم استقالته بمفرده.

---

(١) ادمون رباط : المرجع السابق . ص ٨٣٤ .

(٢) مصطفى ابو زيد فهمي : المرجع السابق . ص ٥١١

و هكذا يبدو لنا ان الرقابة البرلمانية لا تطال سوى الحكومة و الوزراء على الرغم من عدم ممارستهم السلطة الاجرائية . في حين انها لا تطال رئيس الجمهورية غير المسؤول امام البرلمان. وهذا ما افقد الرقابة البرلمانية فعاليتها .

و بعد هذا العرض لاهم مفاصل النظام الدستوري اللبناني في عهد الجمهورية الاولى بدا لنا ان رئيس الجمهورية هو الحاكم المطلق في الدولة ، فهو الذي يعين الوزراء ويقيلهم و هو صاحب السلطة الاجرائية يمارسها بمفرده ، و يملك ايضا عددا من الصلاحيات التشريعية التي تخوله ان يشارك البرلمان في وظيفته التشريعية، و غالبا ما يحل محله في اصدار المراسيم التي لها قوة القانون من اجل تنظيم مواضيع هي من اختصاص البرلمان .

لقد تركزت السلطة في يد رئيس الجمهورية ، دون ان يتحمل اية مسؤولية امام البرلمان ، حتى المسؤولية عن الجرائم العادية كانت معطلة ، لان المجلس الاعلى الذي يختص بالنظر بها لم يتم تنظيمه و تحديد اصول المحاكمات امامه.فبقي رئيس الجمهورية بعيدا عن اية مساءلة كالملك في الدول الملكية.

# الفصل الثالث :

# قواعد النظام البرلماني في التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠

## مــدخــل :

يتكون الشعب اللبناني من مجموعة من الطوائف التي لم تنصهر بعد لتكون مجتمعا مدنيا موحدا. ومشاركة اللبنانيين في الحياة السياسية ينطلق من طوائفهم لا من مجتمع موحد يتساوى فيه جميع ابناء الشعب اللبناني . و هذا الواقع انعكس على النظام السياسي ، فالمقاعد النيابية و المناصب الرئاسية والوزارية توزع على الطوائف بنسب مختلفة . وبالتالي فان كل طائفة تشارك في النظام السياسي من خلال ممارسة الصلاحيات المخصصة للمراكز او المناصب الممنوحة لها . لذلك اعتبرت الطوائف اللبنانية هذه الصلاحيات حقوقا مكتسبة لها لا يجوز التنازل عنها لطائفة اخرى .

وكرس ، الدستور اللبناني و الميثاق الوطني ، الواقع الطائفي فتم توزيع مقاعد البرلمان بين المسيحيين و المسلمين على قاعدة ستة مقابل خمسة . و وزعت المناصب الرئاسية على الطوائف اللبنانية الكبرى ، فرئيس الجمهورية من الطائفة المارونية ، و رئيس الوزراء من الطائفة السنية ، و رئيس مجلس النواب من الطائفة الشيعية . و بما ان النظام الدستوري في الجمهورية الاولى ركز السلطة في يد رئيس الجمهورية ، وهمش دور الوزارة و رئيسها ، و رجح كفة السلطة التنفيذية على كفة السلطة التشريعية ، فان الطوائف اللبنانية لم تكن متساوية من حيث مشاركتها في ممارسة السلطة. فكان المسيحيون يتمتعون بالامتيازات السياسية في حين كان المسلمون يشعرون بالغبن السياسي .وعند المطالبة بتعديل الدستور كان ذلك يرفض بحجة ان الدستور مقدس .

و نتيجة لهذا الواقع نشأ صراع طائفي حول النظام الدستوري القائم ، و لكن هذا الصراع لم يبق سليما ، اذ سرعان ما تحول الى صراع مسلح . ففي العام ١٩٥٨ قامت ثورة مسلحة في مواجهة رئيس الجمهورية (كميل شمعون) الذي انفرد في ممارسة السلطة و حاول الغاء المعارضة . و في العام ١٩٦٧ وجدت المقاومة الفلسطينية في لبنان الارض التي تنطلق منها لمقاومة الاحتلال الصهيوني في فلسطين . فعارض قسم من المسيحيين هذه المقاومة و اعتبرها مساسا بالسيادة اللبنانية ، في حين ايدها معظم المسلمين على اساس انها الوسيلة الوحيدة لتحرير فلسطين . و ادى هذا الانقسام الى اندلاع الحرب اللبنانية في العام ١٩٧٥. و هذا الانقسام هو الذي مكن القوى الخارجية من التدخل في هذه الحرب . لذلك فان جوهر الخلاف بين اللبنانيين يكمن في النظام السياسي و مدى تمكينه الطوائف اللبنانية من المشاركة في الحياة السياسية .

لقد ادت الحرب اللبنانية الى انهيار النظام السياسي و تهديد الكيان اللبناني بالزوال . فجرت محاولات لوقف الحرب ، و عقدت المؤتمرات و ابرمت اتفاقات كانت بمجملها تتمحور حول اصلاح النظام السياسي . الا ان جميع هذه المحاولات باءت بالفشل ، الى ان عقد مؤتمر القمة العربية في الدار البيضاء في العام ١٩٨٩ ، و قرر انشاء لجنة ثلاثية تتألف من ملكي المغرب و السعودية و الرئيس الجزائري ، و لجنة ثلاثية اخرى تتألف من وزراء خارجية الدول الثلاث . و قامت هذه اللجنة بدعوة النواب اللبنانيين لعقد مؤتمر في مدينة الطائف في السعودية من اجل وضع وثيقة وفاق وطني و مناقشتها و اقرارها .

اجتمع النواب اللبنانيون في مدينة الطائف في ٣٠ ايلول ١٩٨٩ و تواصلت اجتماعاتهم حتى ٢٢ تشرين الاول من العام نفسه . و في ٢٤ تشرين الاول ١٩٨٩ اقروا وثيقة الوفاق الوطني . وصدقوا عليها بالاجماع في اجتماع عقد في مطار القليعات في الخامس من تشرين الثاني . و تم تحويل معظم الاحكام التي تضمنتها الوثيقة الى نصوص دستورية في ٢١ ايلول ١٩٩٠ .

و في هذا الفصل سنتناول الاهداف و المبادئ التي قامت عليها التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ ، ثم سنبحث في اهم التعديلات التي طرأت على النظام السياسي لنبين مدى اتفاقها او اختلافها عن مبادئ النظام البرلماني و نختم بالثغر التي برزت عند تطبيق النصوص الدستورية الجديدة وذلك على الشكل الاتي :

القسم الاول : مبادئ و اهداف التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ .

القسم الثاني : اهم التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ .

القسم الثالث : الثغر التي كشفت عنها الممارسة .

# القسم الاول : مبادئ و اهداف التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠

اذا كان الهدف الاساسي من التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ اجراء اصلاح سياسي للنظام الدستوري اللبنانيين شأنه ان يؤدي الى انهاء الحرب اللبنانية ، الا انه ليس الهدف الوحيد . و انما هدفت ايضا الى اقامة دولة المؤسسات والقانون و الغاء الطائفية السياسية و تحقيق المشاركة في الحكم . كما انها اهتمت بوضع مجموعة من المبادئ التي تقيم النظام الدستوري اللبناني على اسس ثابتة . و وردت هذه المبادئ في مقدمة الدستور الجديد ، بحيث تعكس القيم التي تقوم عليها الدولة اللبنانية . فما هي المبادئ و الاهداف التي سعت التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ الى تحقيقها ؟

## اولا : مبادئ التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠

من ابرز التعديلات التي ادخلت على الدستور اللبناني في العام ١٩٩٠ ، اضافة مقدمة له تتضمن مجموعة من المبادئ . و اختلف الفقه حول القيمة القانونية لمقدمة الدستور ، فاعتبر البعض انها مجرد مبادىء فلسفية مجردة من القيمة القانونية ، و ذهب آخرون الى ان قيمتها القانونية تفوق القواعد الدستورية و تعلوها . و الرأي الراجح هو ان لمقدمة الدستور ذات القيمة التي للنصوص الدستورية الواردة في صلب الدستور (١) ،و هو ما اكده المجلس الدستوري اللبناني في قراره الصادر في ١٩٩٦/٨/٧ عندما اعتبر مقدمة الدستور جزءا لا يتجزأ من الدستور ، و في قراريه الصادرين في ١٩٩٧/٩/١٢ عندما اعلن " ان المبادئ الواردة في مقدمة الدستور تعتبر جزءا لا يتجزأ منه ، و تتمتع بقيمة دستورية ، شأنها في ذلك شأن احكام الدستور نفسها "(٢). و اهم المبادىء التي تضمنتها مقدمة الدستور ، هي :

١- <u>عروبة لبنان</u> :

اثارت مسألة هوية الدولة اللبنانية جدلا واسعا منذ انشاء دولة لبنان الكبير في العام ١٩٢٠ ، فالمسيحيون لم يعترفوا بالانتماء العربي للبنان خشية اكراهه على الدخول في وحدة مع الجوار العربي تؤدي الى اذابتهم في محيط اغلبيته من المسلمين . كما ان المسلمين لم يعترفوا بلبنان كوطن نهائي لهم ، و نادوا بالوحدة مع سوريا العربية . الا ان الظروف المحلية والدولية ساهمت في عدول المسلمين عن فكرة الوحدة مع سوريا و الاعتراف بالكيان اللبناني . وحملت المسيحيين على التخلي عن فكرة الحماية الاجنبية و الاقرار بالوجه العربي للبنان ، و تم تكريس هذه المبادئ في الميثاق الوطني لعام ١٩٤٣ .

و الاعتراف بالوجه العربي للبنان يشكل دليلا على عدم نضج فكرة الانتماء العربي الكامل ، ويعكس ترددا لدى المسيحيين(٣) . لذلك ظلت مسألة الهوية موضوع جدل الى ان اقرت التعديلات الدستورية في العام ١٩٩٠ الانتماء العربي للبنان فنصت الفقرة " ب" من مقدمة الدستور بعد تعديله في العام ١٩٩٠ على ان"لبنان عربي الهوية والانتماء وهو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية و ملتزم مواثيقها .."

---

(١) ابراهيم شيحا : الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري . مرجع سابق . ص ٤٠٨ و ما بعدها .

(٢) راجع الجريدة الرسمية في ١٩٩٦/٨/٩،العدد ٣٦ ، و الجريدة الرسمية في ١٩٩٧/٩/١٨ ، العدد ٤٤.

(٣) عارف العبد : لبنان والطائف تقاطع تاريخي ومسار غير مكتمل.مركز دراسات الوحدة العربية بيروت ٢٠٠١. ص ٢٢٦ .

و لم تكتف مقدمة الدستور بالاعتراف بالهوية العربية ، وانما اكدت ايضا على استقلالية لبنان و نهائية كيانه في محاولة لطمأنة المسيحيين من ان الهوية العربية لا تعني ذوبان الكيان اللبناني في المحيط العربي فنصت فقرتها الاولى على ان " لبنان وطن سيد حر مستقل ، وطن نهائي لجميع ابنائه ، واحد ارضا و شعبا و مؤسسات في حدوده المنصوص عنها في الدستور اللبناني المعترف به دوليا ." و بذلك يعد الاعتراف بعروبة و نهائية الكيان اللبناني حسما لخلاف تاريخي بين اللبنانيين ، و اجتماعا على مبادئ موحدة تشكل الاسس التي يقوم عليها لبنان في الحاضر و المستقبل (١).

**٢-الوحدة الوطنية :**

عانى الشعب اللبناني اثناء الحرب اللبنانية من الصراع الطائفي المسلح ، الذي ادى الى تمزيق كيان الوطن و تقسيمه الى كانتونات طائفية . و دعى بعض المتطرفين الى اعتماد نظام فديرالي طائفي بحيث تتمتع كل طائفة بحكم ذاتي . و لكن ارادة العيش المشترك تغلبت على هذه الدعوات ، فتوحد اللبنانيون في مؤتمر الطائف على ضرورة اعادة الوحدة الوطنية بين اللبنانيين و نصت الفقرة " ط " من مقدمة الدستور بعد تعديله في العام ١٩٩٠ على ان ارض لبنان واحدة لكل اللبنانيين . فلكل لبناني الحق في الاقامة على اي جزء منها و التمتع به في ظل سيادة القانون . فلا فرز للشعب على اساس اي انتماء كان و لا تجزئة و لا تقسيم و لا توطين . كما اعتبرت اي سلطة تناقض العيش المشترك سلطة غير شرعية .

**٣-برلمانية النظام الدستوري :**

ان الدستور اللبناني الصادر في العام ١٩٢٦ لم ينص صراحة على الاخذ بالنظام البرلماني ، الا انه اخذ بالاسس الجوهرية التي يقوم عليها هذا النظام كعدم مسؤولية رئيس الجمهورية ، و وجود حكومة مسؤولة امام البرلمان . لكنه خرج عن بعض مقومات النظام البرلماني ، كاناطة السلطة الاجرائية برئيس الجمهورية وعدم التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

و التطبيق الخاطئ للنظام البرلماني لم يمكن ، كما ذكرنا ، جميع اللبنانيين من المشاركة في صنع القرار السياسي . وهذا ما ولد نزاعات و صراعات بينهم . لذلك جاءت التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ لتكرس البرلمانية الصحيحة فنصت على ان لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات و توازنها و تعاونها . و حددت صلاحيات رئيس الجمهورية بشكل يحد من صلاحياته الواسعة و يعطيه دور الحكم بين المؤسسات الدستورية . و اناطت السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء و جعلت منه مؤسسة قائمة بذاتها . كما انها حاولت اعادة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

---

(١)عارف العبد : المرجع السابق : ص ٢٢٧ .

٤-العدالة الاجتماعية :

لقد ادى التنظيم الاداري المركزي و الواقع السياسي الطائفي الى وجود تمايز انمائي بين المناطق اللبنانية، فنعمت بيروت و بعض مناطق جبل لبنان بالمشاريع الانمائية ، في حين حرمت المناطق الاخرى منها . فكان لذلك تأثير عظيم على الاوضاع الاجتماعية لابناء الشعب اللبناني . فحصرت الثروة في يد فئة اجتماعية قليلة بينما عانت شرائح اجتماعية كبيرة من الحرمان والفقر . لذلك اكدت مقدمة الدستور الجديد على قيام الدولة الللبنانية على اساس احترام العدالة الاجتماعية و المساواة في الحقوق و الواجبات بين المواطنين دون تمايز او تفضيل . و ا كدت على الانماء المتوازن للمناطق ثقافيا و اجتماعيا و اقتصاديا ، و اعتبرته ركنا اساسيا من اركان وحدة الدولة و استقرار النظام .

## ثانيا : اهداف التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠

سعت التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ الى تحقيق مجموعة من الاهداف اهمها:

١- انهاء الحرب اللبنانية :

لقد ادت الحرب اللبنانية التي اندلعت في العام ١٩٧٥ الى انهيار النظام السياسي و القضاء على البنية الاقتصادية و احداث خسائر بشرية فادحة .و في اواخر العام ١٩٨٨ وصلت البلاد الى حالة انقسامية لم تشهدها من قبل ، فشغر مركز رئيس الجمهورية ، و تنازعت السلطة التنفيذية حكومتان ، وانقسم الجيش. و لم تكف حكومة العماد عون عن شن الحروب المختلفة ، فتارة ضد الوجود السوري و طورا ضد الميليشيات المسيحية ، فوصلت البلاد الى حالة يرثى لها . و ارتفعت اصوات اللبنانيين تنادي بالخلاص من الواقع المرير . فعقدت قمة عربية في الدار البيضاء في العام ١٩٨٩ ، واتخذت قرارا بتشكيل اللجنة الثلاثية التي كان لها الدور الابرز في عقد مؤتمر الوفاق الوطني في مدينة الطائف ، وحددت القمة مهام اللجنة بما يلي : "مساعدة لبنان على الخروج من محنته ، و انهاء معاناته الطويلة ، واعادة الاوضاع الطبيعية اليه و تحقيق الوفاق الوطني بين ابنائه ، و مساندة الشرعية اللبنانية القائمة على الوفاق ، وتعزيز جهود الدولة اللبنانية لانهاء الاحتلال الاسرائيلي ، و بسط سلطة الدولة كاملة على كافة التراب اللبناني بهدف حماية امنها و استقرارها بقواها الذاتية .." (١).

و نصت وثيقة الطائف على ان هدف الدولة اللبنانية بسط سلطتها على كامل الاراضي اللبنانية بواسطة قواتها الذاتية و حل جميع الميليشيات اللبنانية وغير اللبنانية و تسليم اسلحتها الى الدولة ، وانتخاب رئيس للجمهورية و تشكيل حكومة وفاق وطني . واقرار الاصلاحات السياسية التي اقرها اتفاق الطائف بصورة دستورية . و بالتالي فان هدف التعديلات الدستورية التي تكرس ما جاء في وثيقة الوفاق الوطني من اصلاحات سياسية هو انهاء الحرب اللبنانية .

---

(١) خالد قباني : لبنان في تاريخه و تراثه ( مؤلف مشترك ) : ج٢ . مركز الحريري الثقافي . بيروت ١٩٩٣. ص ٨٦٥.

و لكن كان لهذا الهدف تأثير على ارادة النواب الذين شاركوا في تعديل الدستور في العام ١٩٩٠ ، بحيث شكل عامل ضغط عليهم فوافقوا على بعض البنود تحت تأثيره ، لانهم كانوا يعتقدون بان الاصلاحات السياسية يمكن الرجوع اليها في مناسبات أخرى ، و ان الهم الاكبر هو وقف الحرب . لذلك كان للعديد من النواب الذين شاركوا في التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠ عدد من الملاحظات على النظام الدستوري الجديد خصوصا فيما يتعلق بدور رئيس الجمهورية .

## ٢-الغاء الطائفية السياسية :

تمتد جذور الطائفية السياسية في لبنان الى منتصف القرن التاسع عشر ، حيث عمل العثمانيون على ارساء القواعد الطائفية و كان ذلك بتقسيم لبنان الى قائمقاميتين : احداهما في الشمال يحكمها قائمقام مسيحي ، والاخرى في الجنوب يحكمها قائمقام درزي .

و في العام ١٨٦٠ و على اثر اضطرابات طائفية تم الاتفاق بين الدول الاوروبية و الدولة العثمانية على منح لبنان حكم ذاتي ، و وضع النظام الاساسي الذي يحدد اسس النظام الجديد ( المتصرفية) . و نص النظام الاساسي على ان يتولى ادارة لبنان حاكم يطلق عليه اسم " المتصرف " يعينه الباب العالي شرط ان يكون مسيحيا غير لبناني .كما نص على ان يرأس المتصرف مجلس الادارة المركزي الذي يتألف من ١٢ عضوا يمثلون مختلف الطوائف اللبنانية .

و بعد اعلان دولة لبنان الكبير عمل الفرنسيون على تكريس النظام الطائفي ، فوضع المفوض السامي الفرنسي نظاما ينص على انشاء اللجنة الادارية للبنان الكبير يتم تعيين اعضائها من قبله على اساس طائفي . كما ان الدستور اللبناني الصادر في العام ١٩٢٦ اقر الطائفية السياسية في المادة ٩٥ من الدستور و التي نصت على انه " بصورة مؤقتة و التماسا للعدل و الوفاق تمثل الطوائف بصورة عادلة في الوظائف العامة و بتشكيل الوزارة دون ان يؤدي ذلك الى الاضرار بمصلحة الدولة ." و في العام ١٩٣٢ عندما اتجهت اغلبية البرلمان اللبناني الى انتخاب الشيخ نديم الجسر رئيسا للجمهورية ، قام المفوض السامي بتعليق العمل بالدستور ، و هذا التصرف و ان دل على شيء فانه يدل على ارادة الانتداب الفرنسي في تكريس الطائفية السياسية في النظام السياسي اللبناني .

و اذا كان الدستور اللبناني قد أكد على ان الاخذ بالطائفية السياسية يكون بصورة موقتة ، الا انها استمرت وكرست بموجب الميثاق الوطني لعام ١٩٤٣ الذي نظم كيفية توزيع المناصب الرئاسية و المقاعد النيابية على الطوائف المختلفة (١).

و كان للطائفية السياسية آثار سلبية على سير النظام السياسي ، فكانت من العوامل التي ادت الى انفجار الحرب في العام ١٩٧٥، و اهم هذه السلبيات :

---

(١) محسن خليل : الطائفية و النظام الدستوري في لبنان . مرجع سابق . ص ٢٤و مابعدها.

أ – تعد الطائفية السياسية نقيضا للديمقراطية لانها تعطل المساواة و تكافؤ الفرص بين اللبنانيين فيما يتعلق بتولي المسؤوليات العامة و تبوء المراكز الحكومية والادارية . فالانتماء الطائفي للمواطن هو الذي يحدد مجال عمله و حدوده (١).

ب– تسمح باستغلال المشاعر الدينية لمصلحة اهداف سياسية ضيقة ، و تدعم مواقع قادة الطوائف الذين يؤسسون نشاطهم على ادعاء الدفاع عن مصالح طوائفهم المختلفة (٢).

ج– تحد من المشاركة المتساوية لجميع المواطنين في الحياة السياسية ، مما يولد شعورا بالغبن والكبت ، و يخلق تراتبية بين المواطنين على اساس انتمائهم الطائفي . فالطوائف الكبرى تحتكر المراكز السياسية المهمة. في حين لم تحصل الطوائف الصغرى سوى على بعض المراكز الاقل اهمية .

د– تؤثر سلبا على الانتماء الوطني للبنانيين ، لان الاولوية هي للانتماء الطائفي . و قد يؤدي ذلك الى تغليب المصالح الطائفية على المصالح الوطنية و يساهم في تدخل القوى الخارجية في الشؤون الداخلية ، فتاريخيا كانت كل طائفة تستنجد بجهة خارجية من اجل تمكينها من الحصول على امتيازات في اللعبة السياسية الداخلية .

لذلك كان هدف الدستور بعد تعديله في العام ١٩٩٠ الغاء الطائفية السياسية ، فنصت مقدمة الدستور على ان " الغاء الطائفية السياسية هدف وطني اساسي يقتضي العمل على تحقيقه وفق خطة مرحلية " كما نصت على توزيع مقاعد مجلس النواب مناصفة بين المسلمين و المسيحيين . و دعت الى تشكيل هيئة وطنية لالغاء الطائفية السياسية يرأسها رئيس الجمهورية و تضم بالاضافة الى رئيسي مجلس النواب و مجلس الوزراء شخصيات سياسية و فكرية و اجتماعية ، ومهمة الهيئة دراسة الخطة المرحلية التي يجدر اتباعها بهدف الالغاء النهائي للطائفية السياسية . و يتم في المرحلة الانتقالية الغاء ذكر الطائفة و المذهب من بطاقة الهوية و الغاء قاعدة التمثيل الطائفي في معظم الوظائف العامة باستثناء وظائف الفئة الاولى فتكون مناصفة بين المسلمين والمسيحيين دون تخصيص اية وظيفة لاية طائفة .

و قد يثير الغاء الطائفية السياسية بعض الهواجس لدى الاقليات الطائفية ، لانها تخشى سيطرت الطوائف ذات الاكثرية العددية على الحياة السياسية ، فتغيب عن المشاركة . و لطمأنة هذه الاقليات نصت المادة ٢٢ بعد تعديلها في العام ١٩٩٠ على انشاء مجلس للشيوخ تتمثل فيه جميع العائلات الروحية و تنحصر صلاحياته في القضايا المصيرية. كما نصت على ان يتم انشاؤه بعد انتخاب اول مجلس نواب على اساس وطني لا طائفي .

### ٣– اقامة دولة المؤسسات والقانون :

سيطر رئيس الجمهورية في عهد الجمهورية الاولى على الحياة السياسية ، و غاب دور المؤسسات الدستورية، فقد كان يملك من الصلاحيات مايمكنه من اختصار السلطتين التنفيذية والتشريعية في شخصه ، فكانت الحكومة تدور في فلكه و لا تملك معارضته لانه كان يملك صلاحية اقالتها بمفرده ، و كان يملك اصدار التشريعات في حال لم يتجاوب معه مجلس النواب .

---

(١) داوود الصايغ : لبنان في تاريخه و تراثه (مؤلف مشترك ). مرجع سابق . ص ٨٤٧

(٢) نواف سلام : ابعد من الطائف . الدار الجديد . بيروت ١٩٩٨. ص٤٧ .

ازاء هذا الواقع ارادت التعديلات الدستورية ان تقيم دولة المؤسسات والقانون ، بحيث تختص كل مؤسسة دستورية بمجموعة من الصلاحيات تمارسها باستقلال و دون ان تطغى احداها على الاخرى . فعززت دور مجلس النواب و منحته بعض الضمانات التي تخوله ممارسة صلاحياته باستقلال عن السلطة التنفيذية . كما انها اناطت السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء و جعلته مؤسسة قائمة بذاتها لها صلاحياتها المحددة و مقرها الخاص و نصت على آلية محددة للتصويت على قراراتها . و حددت صلاحيات رئيس الجمهورية بحيث جعلت مهمته الاساسية ضبط اداء المؤسسات الدستورية و العلاقات القائمة بينها (١).

و لتحقيق دولة القانون نصت المادة ١٩ من الدستور بعد تعديله في العام ١٩٩٠ على انشاء مجلس دستوري مهمته اجراء الرقابة على دستورية القوانين و البت في الطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية . كما حددت الجهات التي لها حق مراجعة المجلس الدستوري و هي : رئيس الجمهورية ، رئيس مجلس النواب ، رئيس مجلس الوزراء ، نسبة معينة من النواب و رؤساء الطوائف اللبنانية فيما يتعلق حصرا بالاحوال الشخصية و حرية المعتقد و ممارسة الشعائر الدينية و حرية التعليم الديني .

## ٤- تحقيق المشاركة السياسية :

لقد ادت الطائفية السياسية و التطبيق الخاطئ للنظام البرلماني الى هيمنة طائفة واحدة على الحياة السياسية و هي الطائفة المارونية التي ينتمي اليها رئيس الجمهورية ، والتي تمتعت بالامتيازات المختلفة. في حين حرمت الطوائف الاخرى من المشاركة الفعالة في السلطة . لذلك هدفت التعديلات الدستورية الى الغاء هيمنة الطائفة الواحدة (٢) ، وذلك باناطة السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء على اساس انها هيئة تتكون من مجموعة من الوزراء ، و بالتالي يمكن ان تتمثل فيها جميع الطوائف اللبنانية، فتساهم هذه الطوائف مجتمعة في صنع القرار السياسي . و يحقق ذلك الديمقراطية التوافقية و يعيد التوازن الى المشاركة السياسية بين الطوائف اللبنانية ، تمهيدا لإلغاء الطائفية السياسية .

و لتأمين المشاركة السياسية في الحكم دعت المادة ٩٥ بعد تعديلها الى تشكيل حكومة وفاق وطني تتمثل فيها جميع الطوائف بصورة عادلة . و حددت المادة ٦٥ اصولا لانعقاد جلسات مجلس الوزراء و الية لاتخاذ قراراته . فجعلت النصاب القانوني لجلسات مجلس الوزراء اكثرية الثلثين و نصت على ان قراراته تتخذ بالتوافق فاذا تعذر ذلك فبالتصويت .وهناك مجموعة من المواضيع المهمة التي حددتها وثيقة الطائف لا يجوز اتخاذ القرار بشأنها الا باكثرية الثلثين .

---

(١) عصام سليمان : وثيقة الوفاق الوطني .(مؤلف مشترك ) المركز اللبناني للدراسات و جامعة البلمند .بيروت ٢٠٠٠. ص٦٩.

(٢) البير منصور : الانقلاب على الطائف . الدار الجديد .بيروت ١٩٩٣.ص ٨١ .

## القسم الثاني : اهم التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠

نصت التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ على الاخذ بالنظام البرلماني الذي يقوم على الفصل المرن بين السلطات . ونصت على مجموعة من القواعد ، ضمن اطار الاصلاحات السياسية والدستورية ، تكرس مبادئ هذا النظام . فقيدت صلاحيات رئيس الجمهورية و اعطته دورا يتناسب مع طبيعة النظام البرلماني ، و جعلت الوزراة مركز الثقل في ممارسة السلطة الاجرائية ، و عدلت بعض الاحكام المتعلقة بمجلس النواب بهدف منحه الاستقلال الذي يقيم التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

و ادت هذه التعديلات الى تغيير النظام الدستوري اللبناني بشكل جذري، لذلك اطلق على النظام الجديد اسم الجمهورية الثانية ، في حين اطلق على النظام القديم اسم الجمهورية الاولى (١). و في هذا القسم سنتناول هذه الاصلاحات و نبين اثرها على دور المؤسسات الدستورية .

### اولا : التعديلات التي طرأت على صلاحيات رئيس الجمهورية

تكمن مظاهر هيمنة رئيس الجمهورية في عهد الجمهورية الاولى في ثلاث مسائل : اناطة السلطة الاجرائية به ، منحه صلاحيات واسعة ، وعدم مسؤوليته بصورة مطلقة حتى عن الجرائم العادية و جريمتي الخيانة العظمى وخرق الدستور ، بسبب عدم تشكيل المجلس الاعلى محاكمة الرؤساء والوزراء ، و عدم استصدار قانون اصول المحاكمات لديه .

و للحد من هيمنة رئيس الجمهورية حددت التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ صلاحيات رئيس الجمهورية فلم تعد السلطة الاجرائية تناط به ، و اعطته دور الحكم بين السلطات على اعتبار انه رمز وحدة الوطن يسهر على احترام الدستور و المحافظة على استقلال لبنان و وحدته وسلامة اراضيه. فهو الراعي لجميع السلطات الدستورية، يعمل على ضبط ادائها والعلاقة القائمة بينها. و هذا الدور يفرض على رئيس الجمهورية الابتعاد عن الانغماس في الصراعات الداخلية لانه في موقع اعلى من جميع المؤسسات الدستورية القائمة.و لان ذلك يؤدي الى اقحامه في لعبة تسيء الى مقامه (٢)ويحول دون قدرته على القيام بدوره كحكم بين السلطات .

و ليتمكن رئيس الجمهورية من القيام بدوره ، منحه الدستور الجديد مجموعة من الصلاحيات، هي :

---

(١) سليم الحص : عهد القرار و الهوى .تجارب الحكم في حقبة الانقسام (١٩٨٧-١٩٩٠) . دار العلم للملايين . بيروت ١٩٩١ . ص ١٠٠ .

(٢) عصام سليمان : المرجع السابق .ص ٧٥.

١-صلاحياته في مجال الحكم والادارة : كان رئيس الجمهورية في الجمهورية الاولى هو وحده رئيس مجلس الوزراء و الجلسات التي تعقد في غيابه يطلق عليها اسم المجلس الوزاري . الا ان علاقته بمجلس الوزراء قد تبدلت بعد التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ فلم تعد السلطة الاجرائية تناط به ، بل انيطت بمجلس الوزراء ، و لم يعد يتمتع بصلاحيات واسعة في مجال علاقته بمجلس الوزراء ، و انما خصه الدستور ببعض الصلاحيات التي تمكنه من القيام بدور كراع لهذه المؤسسة والمشرف على عملها.واهم هذه الصلاحيات :

أ - تشكيل الحكومة و قبول استقالتها: لقد منح الدستور اللبناني قبل تعديله في العام ١٩٩٠ رئيس الجمهورية صلاحية تعيين رئيس الوزراء و الوزراء بمرسوم يتخذه بمفرده . الا ان العرف الدستوري قضى بان يقوم باجراء استشارات نيابية قبل تسمية رئيس الحكومة و كانت هذه استشارات شكلية (١) ، ثم يعين رئيس الوزراء بمرسوم يوقع عليه منفردا ، و كان يعين الوزراء بمرسوم يشترك معه في التوقيع عليه رئيس الوزراء. فجاءت التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ لتثبت العرف الدستوري القائم بل و لتطوره بجعل الاستشارات النيابية التي يجريها رئيس الجمهورية ملزمة . فنصت على ان رئيس الجمهورية يسمى رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استنادا الى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسميا على نتائجها و يصدر مرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء منفردا و يصدر بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء مرسوم تشكيل الحكومة . كما ان لرئيس الجمهورية صلاحية اصدار المراسيم بقبول استقالة الحكومة او استقالة الوزراء او اقالتهم .

ب - اصدار المراسيم والاعتراض عليها : نصت الفقرة الثانية من المادة ٥٦ بعد تعديلها على ان لرئيس الجمهورية صلاحية اصدار المراسيم و طلب نشرها . و له حق الطلب الى مجلس الوزراء اعادة النظر في اي قرار من القرارات التي يتخذها المجلس خلال خمسة عشر يوما من تاريخ ايداعه رئاسة الجمهورية . فاذا اصر مجلس الوزراء على القرار المتخذ او انقضت المهلة دون اصدار المرسوم او اعادته يعتبر المرسوم او القرار نافذا حكما ووجب نشره . و هذه الصلاحية تمكن رئيس الجمهورية من اجراء رقابته على قرارات مجلس الوزراء فاذا وجدها تتعارض مع المصلحة العامة للدولة او تخالف مبدأ الشرعية طلب اعادة النظر بالقرار . و نفاذ القرار او المرسوم ، رغم اعتراض رئيس الجمهورية ، اذا اصر مجلس الوزراء عليه يدل على ان هذا المجلس قد اصبح مؤسسة دستورية لها كيان مستقل .

ج- ترؤس جلسات مجلس الوزراء : نصت المادة ٥٣ من الدستور بعد تعديلها على ان يترأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء عندما يشاء دون ان يكون له حق الاشتراك في التصويت على قراراته . و له حق دعوة مجلس الوزراء استثنائيا كلما رأى ذلك ضروريا بالاتفاق مع رئيس الحكومة.و له حق عرض اي امر من الامور الطارئة على مجلس الوزراء من خارج جدول الاعمال.وفي هذه الحالة يحدد رئيس الجمهورية جدول اعمال الجلسة بالاتفاق مع رئيس الحكومة كاستثناء على الاصل الذي نصت عليه المادة ٦٤ بعد تعديلها والذي يقضي بان يعد رئيس مجلس الوزراء جدول الاعمال و يطلع رئيس الجمهورية عليه (٢).

---

(١)بيان نويهض : المرجع السابق .ص٣٧١.

(٢) راجع مقال احمد زين ، في جريدة السفير ، في ١٧ /٠١/٢٠٠٣.

و ترؤس رئيس الجمهورية لجلسات مجلس الوزراء يمكنه من الاشراف المباشر على اعمال هذا المجلس ، كما انه يستطيع توجيهه بطرح اي موضوع يرى ان المصلحة الوطنية تقتضي عرضه على بساط البحث من اجل مناقشته و اتخاذ القرار المناسب بشأنه.

**٢- صلاحياته في مجال التشريع :** لرئيس الجمهورية بعد تعديل الدستور في العام ١٩٩٠ مجموعة من الصلاحيات التشريعية اهمها :

أ - اصدار القوانين ، فنصت المادة ٥١ بعد تعديلها على ان رئيس الجمهورية يصدر القوانين وفق المهل المحددة في الدستور و يطلب نشرها بعد اقرارها في مجلس النواب.و لقد تنبه المشرع الدستوري عند تعديل الدستور الى الخطأ الموجود في الدستور القديم لناحية استعمال كلمة نشر مكان كلمة اصدار ، فعمدوا الى تصحيحه مميزين بين عمليتي النشر والاصدار (١).

ب - رد القوانين ، و نصت المادة ٥١ المعدلة في العام ١٩٩٠ على ان لرئيس الجمهورية بعد اطلاع مجلس الوزراء حق طلب اعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لاصداره ولا يجوز ان يرفض طلبه . وعندما يستعمل الرئيس حقه هذا يصبح في حل من اصدار القانون الى ان يوافق عليه المجلس بعد مناقشة اخرى في شأنه ، واقراره بالغالبية المطلقة من مجموع الاعضاء الذين يؤلفون المجلس قانونيا . و في حال انقضاء المهلة دون اصدار القانون او اعادته يعتبر القانون نافذا حكما ووجب نشره . نلاحظ انه قد طرأ على هذه الصلاحية تعديلان : الاولى لناحية اطلاع مجلس الوزراء قبل ممارسة رئيس الجمهورية لهذه الصلاحية ، و الثاني لناحية نفاذ القانون اذا انقضت مهلة الاصدار دون اصداره او اعادته. و علة التعديل الاخير ان رئيس الجمهورية كان يضع القوانين الصادرة عن مجلس النواب و التي لا يوافق عليها في درجه دون ان يصدرها او يطلب اعادة النظر بها ، فشكل ذلك تعطيلا لعمل المجلس النيابي و تهديدا لاستقلاله . و تمكن هذه الصلاحية رئيس الجمهورية من ان يمارس دوره في ضبط اداء المؤسسات الدستورية ، و تحث اجهزة مجلس النواب على بذل مزيد من العناية والتدقيق لدى اعداد المشاريع و صياغة المقترحات في اللجان النيابية(٢) . فاذا وجد في القانون الذي اقره البرلمان ما يمس المصلحة العامة او يخالف احكام الدستور ، رده الى مجلس النواب لدراسته من جديد .

ج - دعوة مجلس النواب الىدورات استثنائية ، فافتتاح العقود العادية و اختتامها يجريان حكما في المواعيد المبينة في المادة ٣٢ من الدستور و لرئيس الجمهورية ان يدعو مجلس النواب الى عقود استثنائية يحدد افتتاحها و اختتامها و برنامجها . و التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ فرضت ان يمارس رئيس الجمهورية هذه الصلاحية بالاتفاق مع رئيس الحكومة . وعلى رئيس الجمهورية ، دعوة المجلس الى عقود استثنائية اذا طلبت ذلك الاكثرية المطلقة من مجموع اعضائه . و في الحالة الاخيرة لا تكون الدعوة بالاتفاق مع رئيس الحكومة .

---

(١)خليل الهندي و انطوان الناشف : المرجع السابق . ص ١٥٨.

(٢) محمد المجذوب : المرجع السابق. ( القانون الدستوري ..) .ص٢٨٨.

د- احالة مشاريع القوانين من مجلس الوزراء الى مجلس النواب .

هـ- توجيه الرسائل الى مجلس النواب ، عندما تقتضي الضرورة ذلك . و هذه الصلاحية تدل على دور رئيس الجمهورية في رعاية السلطات و توجيهها باعتباره الساهر على احترام الدستور .

هذا بالاضافة الى صلاحيته في تأجيل انعقاد مجلس النواب و اقتراح تعديل الدستور ، فلم يدخل عليهما اي تعديل يذكر .

**٣- صلاحياته باعتباره ممثلا للدولة** : و هذه الصلاحيات اعطيت لرئيس الجمهورية لان تنفيذها يقتضي تمثيل الدولة كلها ، و ليس من له هذا الحق سوى رئيس الجمهورية (١):

أ- نصت المادة ٤٩ بعد تعديلها في العام ١٩٩٠ على ترؤس رئيس الجمهورية للمجلس الاعلى للدفاع و قيادة القوات المسلحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء . و اعتبر البعض ان هناك تناقض ضمني في هذا النص . فكيف تكون القيادة لرئيس الجمهورية والسلطة لمجلس الوزراء ؟ ففي هذا النص نواة خلافات بين رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الوزراء و وزير الدفاع .و ينطوي على مسببات للتضارب في الصلاحيات بينهم . و اعتبرهذا الرأي ان رئيس الجمهورية غير مسؤول ، فلا مسوغ لايلائه القيادة العليا للقوات المسلحة (٢). وذهب آخرون الى ان هذه الصلاحية هي نتيجة طبيعية لرئاسة الدولة و رمزية الوطن و هي رئاسة رعاية و ليس رئاسة مباشرة كون القوات المسلحة من مؤسسات الدولة و سلطة القرار تعود الى مجلس الوزراء (٣).

ب- عقد المعاهدات . و هو يتولى المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية . و ابرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة ، ولا تصبح نافذة الا بعد موافقة مجلس الوزراء . و تطلع الحكومة مجلس النواب عليها حينما تمكنها من ذلك مصلحة البلاد و سلامة الدولة .و كانت المعاهدات قبل التعديل الاخير لعام ١٩٩٠ تصبح نافذة بمجرد توقيع رئيس الجمهورية عليها . و تبقى الان غير ذي مفعول الى ان يوافق عليها مجلس الوزراء ، بالاضافة الى ان رئيس مجلس الوزراء اصبح يشارك رئيس الجمهورية في المفاوضة والابرام (٤). اما المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة و المعاهدات التجارية و سائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة ، فلا يمكن ابرامها الا بعد موافقة مجلس النواب .

ج- منح العفو الخاص بمرسوم .

د- ترؤس الحفلات الرسمية ، ومنح اوسمة الدولة بمرسوم و اعتماد السفراء و قبول اعتمادهم .

---

(١) البير منصور : المرجع السابق . ص ٨٥.

(٢) سليم الحص : المرجع السابق . ص ١٠٦.

(٣) البير منصور : المرجع السابق . ص ٨٥.

(٤)خليل الهندي و انطوان الناشف . المرجع السابق .ص ١٥٧.

ذهب جانب من الفقه الى ان التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ تجاهلت اهم ثوابت النظام البرلماني ، وهي الزامية وجود دور فعال لرئاسة الدولة ، يكفل لها القيام بواجبها كحامية للدستور ، و حارسة للحريات ، و كافلة للحقوق ، رادعة للتعسف و الفساد في الحكم و الادارة .و ان الغاء هذا الدور يعني شل عمل النظام (١). و السؤال الذي يثيره هذا الرأي : هل التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ جردت رئيس الجمهورية من صلاحياته و شلت دوره ؟

ان هذا الرأي يجافي الحقيقة لان التعديلات الدستورية المذكورة اعطت رئيس الجمهورية مجموعة من الصلاحيات تمكنه من لعب دور بارز في الحياة السياسية ، خصوصا في اطار السلطة التنفيذية ، فلرئيس الجمهورية " ان لا يوافق على اية تشكيلة حكومية اذا لم يكن مطمئنا الى اعضائها او على الاقل الى اكثر من ثلث الاعضاء ليؤمن الى جانبه ما تعارفنا على تسميته " بالثلث المعطل " الذي له اكثر من تأثير في مجريات الامور داخل مجلس الوزراء ، فالنصاب لا يكتمل الا بحضور ثلثي اعضاء مجلس الوزراء ، والمواضيع الاساسية تتطلب الموافقة عليها من قبل ثلثي مجلس الوزراء ،و تعتبر الحكومة مستقيلة اذا استقال اكثر من ثلث اعضائها " (٢).

و لرئيس الجمهورية الحق في ترؤس جلسات مجلس الوزراء متى شاء و لا يوجد ما يمنعه من ان يشاء حضور كل جلسة يعقدها مجلس الوزراء. اما عدم مشاركته في التصويت ، فلم يسبق لرئيس الجمهورية ان استعمل هذا الحق(٣) . و في مشاركته في التصويت مساواة له بالوزراء و هو رئيس الدولة و رمز وحدة الوطن،كما ان الدستور الجديد اعطاه حق الاعتراض على قرارات مجلس الوزراء .

و بامكان رئيس الجمهورية الحؤول دون طرح اي موضوع على مجلس الوزراء ، اذا لم يكن موافقا عليه ، فجدول اعمال مجلس الوزراء لا يوضع الا بعد اطلاعه مسبقا على المواضيع التي يتضمنها و هذا يخوله طلب عدم ادراج اي موضوع اذا لم يكن موافقا عليه .

هذا واعتبر البعض ان التعديل الاخير اخذ بمبدأ المناصفة اي مبدأ المشاركة بين الوزارة و رئيس الجمهورية في ميدان السلطة التنفيذية (٤). و ذهب آخرون الى ان صلاحيات رئيس الجمهورية بقيت كما هي و لم يحد منها ، باستثناء امر واحد يتعلق بتسمية رئيس الوزراء ،فرئيس الدولة يحكم البلاد انطلاقا من تمتعه بحق رد القوانين وقرارات مجلس الوزراء . بالاضافة الى ان رئيس الجمهورية ثابت لا يمكن عزله(٥).

---

(١) مخايل سمعان : الديار في ١٩٩٥/١١/٢١.

(٢)جورج سعادة : المرجع السابق ،ص١٦٥.

(٣)جورج سعادة : المرجع السابق ،ص ١٦٤ .

(٤) محسن خليل : المرجع السابق (الطائفية و النظام الدستوري في لبنان )ص ١٩٠ .

(٥)حسن الرفاعي : الانوار في ١٩٩٨/١٠/٩.

## ثانيا : انشاء مؤسسة مجلس الوزراء

خطت التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ خطوة سليمة نحو النظام البرلماني التقليدي ، الذي يعطي السلطة الحقيقية في ميدان السلطة التنفيذية للوزارة . فنصت على ان تناط السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء بعد ان كانت منوطة برئيس الجمهورية . و الهدف من هذا التعديل هو :

- التحول من نظام تتمركز فيه السلطة في يد شخص واحد هو رئيس الجمهورية ، الى نظام تمارس فيه السلطة هيئة جماعية هي مجلس الوزراء .
- ايلاء السلطة الاجرائية لمؤسسة دستورية مسؤولة امام البرلمان ، بعدما كان الدستور يولي هذه السلطة لمن هو بمنأى عن اية مساءلة .
- يرمي الى تطوير صيغة المشاركة الطائفية في الحكم بما يؤمن قدرا اكبر من التمثيل و التوازن بين الطوائف ، على اعتبار ان مجلس الوزراء يضم ممثلين عن جميع الطوائف اللبنانية (١).

و لقد انشأ الدستور بعد تعديله مؤسسة مجلس الوزراء التي لم تكن قائمة في الجمهورية الاولى. و حددت صلاحياتها و صلاحيات رئيسها ، و نصت على الية لاتخاذ قراراتها. وقضت بان يجتمع مجلس الوزراء بصورة دورية في مقر خاص .و في هذه الفقرة سنتناول المظاهر التي تدل على كون مجلس الوزراء مؤسسة قائمة بذاتها .

**١-تحديد صلاحيات مجلس الوزراء** : لم يحدد الدستور اللبناني الصادر في العام ١٩٢٦ صلاحيات مجلس الوزراء ، لان الوزراء كانوا يعاونون رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة الاجرائية . اما التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ قد اناطت السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء و حددت له مجموعة من الصلاحيات ، اهمها :

أ- وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين و المراسيم ، و اتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها .

ب- السهر على تنفيذ القوانين و الانظمة و الاشراف على اعمال كل اجهزة الدولة من ادارات و مؤسسات مدنية و عسكرية و امنية بلا استثناء .

ج- ان مجلس الوزراء هو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة.

د- تعيين موظفي الدولة و صرفهم و قبول استقالتهم وفق القانون .

هـ الحق بحل مجلس النواب بناء لطلب رئيس الجمهورية ، اذا امتنع مجلس النواب عن الاجتماع طوال عقد عادي او استثنائي لا تقل مدته عن الشهر بالرغم من دعوته مرتين متواليتين او في حال رده الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل . ولا يجوز ممارسة هذا الحق للاسباب نفسها التي دعت الى حل المجلس في المرة الاولى .وسيكون لنا حديث مفصل عن حل البرلمان في الفقرة القادمة.

---

(١)سليم الحص : المرجع السابق .ص ١٠١ .

ان هذه الصلاحيات تدل على اتجاه التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ الى جعل مجلس الوزراء مركز القرار في الدولة و صاحب السلطة الفعلية و محور النظام الدستوري الجديد.فهو الذي يضع السياسة العامة للدولة في مختلف المجالات و يقترح مشاريع القوانين ويسن الانظمة التي تضع هذه السياسة موضع التنفيذ . كما تخضع له جميع ادارات و اجهزة الدولة المدنية والامنية فهو يتولى اتخاذ القرارات اللازمة لتنظيمها و تأمين حسن سير العمل فيها . و كل ذلك تحت رقابة و اشراف رئيس الدولة الذي يملك حق الاعتراض على قرارات مجلس الوزراء .

**٢- تحديد صلاحيات رئيس مجلس الوزراء :** لقد نصت التعديلات الدستورية الاخيرة على ان رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة ، يمثلها و يتكلم باسمها ، و يعتبر مسؤولا عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء . و مجلس الوزراء هو الهيئة التي تملك سلطة اتخاذ القرار في جميع المجالات ، اما الحكومة فهي الجهاز الاداري الذي يعمل على تنفيذ القرارات الصادرة عنه ، فرئيس مجلس الوزراء يتولى ترؤس مجلس الوزراء و يشارك في اتخاذ القرارات المختلفة و في نفس الوقت يتولى مراقبة الجسم الحكومي من وزراء و ادارة بهدف ضمان تنفيذ سياسات مجلس الوزراء و تأمين مصالح الناس (١).

لم يأت الدستور القديم على ذكر رئيس مجلس الوزراء الا بصورة عارضة ، الا ان التعديلات الاخيرة حددت له مجموعة من الصلاحيات من اهمها :

أ- ترؤس مجلس الوزراء .فالمادة ٦٤ من الدستور بعد تعديله نصت على ان يدعو رئيس الحكومة مجلس الوزراء الى الانعقاد و يضع جدول اعماله . فالدستور يعطي رئيس الحكومة الحق المطلق في الدعوة لجلسات مجلس الوزراء . و يدل ذلك على ان الاصل هو ترؤس رئيس الحكومة لجلسات مجلس الوزراء و ان الاستثناء هو ترؤس رئيس الجمهورية لها فالفقرة الخامسة من المادة ٦٥ من الدستور تنص على ان يجتمع مجلس الوزراء دوريا في مقر خاص و يترأس رئيس الجمهورية جلساته عندما يحضر (٢).

ب- يجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة و يوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها .

ج- يطرح سياسة الحكومة العامة امام مجلس النواب .

د- يوقع جميع المراسيم ، ما عدا مرسوم تسمية رئيس الحكومة و مرسوم قبول استقالة الحكومة او اعتبارها مستقيلة .

هـ- يوقع مرسوم الدعوة الى فتح دورة استثنائية و مراسيم اصدار القوانين و طلب اعادة النظر فيها .

و- يدعو مجلس الوزراء للانعقاد و يضع جدول اعماله ، و يطلع رئيس الجمهورية مسبقا على المواضيع التي يتضمنها ، وعلى المواضيع الطارئة التي ستبحث ، و يوقع المحضر الاصولي للجلسات .

ز- يتابع اعمال الادارات و المؤسسات العامة و ينسق بين الوزراء ، ويعطي التوجيهات العامة لضمان سير العمل .

ح- يعقد جلسات عمل مع الجهات المختصة في الدولة بحضور الوزير المختص .

ط- يكون حكما نائبا لرئيس المجلس الاعلى للدفاع .

---

(١) نواف كبارة : وثيقة الوفاق الوطني ، مراجعة نقدية وطنية ( مؤلف مشترك ) . مرجع سابق . ص ٧٩ .

(٢) راجع مقال احمد زين ، في جريدة السفير ، في ٢٠٠٣/٠١/١٧.

٣- **استقالة الوزارة و اقالتها :** كان لرئيس الجمهورية في عهد الجمهورية الاولى الحق باقالة الوزراء بمرسوم يوقع عليه منفردا . و نتيجة لهذه الصلاحية اصبحت الوزارة مسؤولة امامه ، فلا تستطيع اعتماد سياسة تتعارض مع سياسته ، او اتخاذ قرار يخالف ارادته . فكانت الوزارة تدور في فلكه دون ان تتمتع باية استقلالية . ولتحقيق استقلالية الوزارة عن رئيس الجمهورية ، نصت المادة ٦٩ من الدستور بعد تعديلها على ان اقالة الوزراء تتم بمرسوم يوقعه رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة بعد موافقة ثلثي اعضاء الحكومة . و بذلك اصبح قرار اقالة الوزراء بيد مجلس الوزراء نفسه على اعتبار انها مؤسسة قائمة بذاتها . و في نفس السياق حددت التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ الحالات التي تعتبر فيها الحكومة مستقيلة، و هي :

أ- اذا استقال رئيسها .

ب- اذا فقدت اكثر من ثلث عدد اعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها .

ج- بوفاة رئيسها .

د- عند بدء ولاية رئيس الجمهورية .

هـ- عند بدء ولاية مجلس النواب .

و- عند نزع الثقة منها من قبل المجلس النيابي بمبادرة منه او بناء على طرحها الثقة .

و هكذا نلاحظ ان الدستور بعد تعديله في العام ١٩٩٠ قد قلص دور رئيس الجمهورية في تسمية رئيس مجلس الوزراء فالزمه باجراء استشارات نيابية تكون نتائجها ملزمة له . فاصبح دوره قاصرا على استقراء توجهات مجلس النواب في من يشكل الحكومة الجديدة ، و هو ملزم بتسمية الشخص الذي تؤيده اغلبية النواب . و بذلك يكون قد حرم من سلطته الاستنسابية في تسمية رئيس الحكومة .

و تشكيل الوزارة يتم بالاستناد الى استشارات يجريها رئيس الحكومة بهدف تأليف حكومة تنسجم مع توجهات الاغلبية البرلمانية . كما ان انتهاء ولاية الوزارة لا يخضع لارادة رئيس الجمهورية فهو لا يملك صلاحية اقالة الوزارة بمفرده . وكل هذه القواعد تهدف الى تأمين استقلالية مؤسسة مجلس الوزراء لكي يتمكن من ممارسة السلطة الاجرائية بعيدا عن اية هيمنة تحول دون ذلك .

٤- **اجتماعات مجلس الوزراء في مقر خاص:** لقد اصبح مجلس الوزراء يتمتع بالاستقلالية التامة في ادارة شؤونه الداخلية(١) و اصبح مؤسسة مستقلة فنصت على ان مجلس الوزراء يجتمع دوريا في مقره الخاص. و يترأسه رئيس الجمهورية عندما يحضر الجلسات و فيما عدا ذلك يترأس هذه الجلسات رئيس مجلس الوزراء . و بالتالي يطلق على الجلسات تسمية مجلس الوزراء سواء حضر رئيس الجمهورية ام غاب . و حددت التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ نصاب جلسات مجلس الوزراء ، فلا تكون الجلسات قانونية الا بحضور ثلثي اعضاء المجلس و لا يجوز اتخاذ اي قرار الا بتوفر هذا النصاب .

---

(١)هناء صوفي عبد الحي : المرجع السابق . ص ٢٧٦.

و صدر في العام ١٩٩٢ المرسوم رقم ٢٥٥٢ ( عدل بموجب المرسوم ٢٧١٧لعام ١٩٩٤ ) الذي ينظم اعمال مجلس الوزراء فنص على ان يتولى الرئيس ادارة الجلسة فيعرض جدول الاعمال و يضبط ادارة الجلسات و يدير المناقشات . و اوجب ان تكون مناقشات مجلس الوزراء سرية و لا يحضرها سوى رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الوزراء و الوزراء و الامين العام و من يساعده ، و يمكن لمدير عام رئاسة الجمهورية ان يحضر الجلسة كما يمكن استدعاء من تقضي الضرورة الاستماع اليهم في الجلسة . كما نص على ان رئيس مجلس الوزراء هو الذي يضع جدول الاعمال وفق الاصول المحددة في الدستور و يطلع رئيس الجمهورية مسبقا على المواضيع التي تتضمنها و على المواضيع الطارئة التي ستبحث . و لكل من رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الوزراء عرض الامور الطارئة التي تطرأ بعد وضع جدول الاعمال ، و لا يبحث اي موضوع قبل عرضه مسبقا على رئيس الجمهورية .

و تجدر الاشارة الى ان المرسوم رقم ٢٥٥٢ و تعديلاته لم ينظم الكثير من القضايا التي ما زالت موضع خلاف و جدل لذلك لا بد من وضع نظام داخلي لمجلس الوزراء يحسم هذه الامور .

٥- **تحديد آلية لاتخاذ قرارات مجلس الوزراء** : نصت الفقرة الخامسة من المادة ٦٥ من الدستور بعد تعديلها في العام ١٩٩٠ على ان يتخذ مجلس الوزراء قراراته توافقيا . فاذا تعذر ذلك فبالتصويت ، و يتخذ قراراته باكثرية الحضور . اما المواضيع الاساسية فانها تحتاج الى موافقة ثلثي عدد اعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها و تعتبر مواضيع اساسية ما يأتي : تعديل الدستور ، اعلان حالة الطوارئ و الغاؤها ، الحرب و السلم ، التعبئة العامة ، الاتفاقات و المعاهدات الدولية ، الموازنة العامة للدولة ، الخطط الانمائية الشاملة والطويلة المدى ، تعيين موظفي الفئة الاولى و ما يعادلها ، اعادة النظر في التقسيم الاداري ، حل مجلس النواب ، قانون الانتخابات ، قانون الجنسية ، قوانين الاحوال الشخصية ، اقالة الوزراء .

و نص المرسوم رقم ٢٥٥٢ على ان قرارات مجلس الوزراء تتخذ توافقيا و الا فبالتصويت العلني برفع الايدي او بالمناداة بالاسماء . و يعتبر المشروع المطروح على التصويت مقترنا بموافقة مجلس الوزراء ، في حال موافقة اكثرية الوزراء الحاضرين مع مراعاة ان النصاب القانوني لانعقاد جلسات مجلس الوزراء هو اكثرية الثلثين .اما المواضيع الاساسية فتتطلب موافقة اغلبية ثلثي عدد اعضاء مجلس الوزراء . و نصت المادة ٢٨ من نفس المرسوم على ان قرارات مجلس الوزراء ملزمة لجميع اعضاء الحكومة وفقا لمبدأ التضامن الوزراي . و على الوزير المختص تبعا لذلك الالتزام بتوقيع مشاريع المراسيم تنفيذا لهذه القرارات.

و هكذا نلاحظ ان التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ هدفت الى انشاء هيئة جماعية تمارس السلطة الاجرائية ، و لهذه الهيئة كيان مستقل شأنها شأن المجلس النيابي ، لذلك تعتبر القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء نافذة حكماو وجب نشرها في حال اصر عليها مجلس الوزراء بعد اعادتها من قبل رئيس الجمهورية او اذا انقضت مهلة الخمسة عشر يوما دون اصدارها او اعادتها . و دور رئيس الجمهورية قاصر على اصدار قرارات مجلس الوزراء او اعادتها الى مجلس الوزراء لدرسها و مناقشتها من جديد .

## ثالثا :التعديلات التي تهدف الى اقامة التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية

لم تتناول التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ مهام مجلس النواب ، وانما اوضحت ممارسة بعضها بهدف توفير ضمانات لمجلس النواب تمكنه من القيام بدوره باستقلال و بالتالي اقامة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . و تناولت التعديلات تكوين مجلس النواب بهدف تأمين التمثيل الصحيح لجميع الطوائف اللبنانية . فما هي التعديلات المتعلقة بمجلس النواب ؟

**١- تكوين مجلس النواب :** تنص المادة ٢٤ من الدستور بعد تعديلها في العام ١٩٩٠ على ان مجلس النواب يتألف من نواب منتخبين يكون عددهم و كيفية انتخابهم وفاقا لقوانين الانتخاب المرعية الاجراء . الا ان التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ اضافت فقرة جديدة الى هذه المادة و نصت على انه و الى ان يضع مجلس النواب قانون انتخاب خارج القيد الطائفي توزع المقاعد النيابية وفقا للقواعد الاتية :

- بالتساوي بين المسيحيين و المسلمين .
- نسبيا بين طوائف كل من الفئتين .
- نسبيا بين المناطق .

كما اضيف فقرة ثالثة الى المادة ٢٤ تنص على انه و بصورة استثنائية و لمرة واحدة ، تملأ بالتعيين دفعة واحدة و باكثرية الثلثين من قبل حكومة الوفاق الوطني ، المقاعد النيابية الشاغرة بتاريخ نشر هذا القانون و المقاعد التي تستحدث في قانون الانتخاب ، تطبيقا للتساوي بين المسيحيين و المسلمين ، وفقا لوثيقة الوفاق الوطني . و يحدد قانون الانتخاب دقائق تطبيق هذا القانون .

و لقد هدفت هذه التعديلات الى جعل مشاركة الطوائف اللبنانية في الحياة السياسية متساوية ، بهدف نزع فتيل النزاعات بين اللبنانيين التي قد تنتج عن التمايز في تمثيل الطوائف ، وذلك كخطوة مرحلية تمهيدا لالغاء الطائفية السياسية .

و تجدر الاشارة اخيرا الى ان المادة ٢٢ من الدستور بعد تعديلها في العام ١٩٩٠ نصت على انه مع انتخاب اول مجلس نواب على اساس وطني لا طائفي يستحدث مجلس للشيوخ تتمثل فيه جميع العائلات الروحية و تنحصر صلاحياته في القضايا المصيرية .

**٢- مدة ولاية رئيس المجلس ونائبه :** كان الدستور اللبناني قبل تعديله ينص على ان ولاية رئيس المجلس النيابي هي سنة قابلة للتجديد . و بعد التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ نصت المادة ٤٤ على ان انتخاب رئيس المجلس و نائبه لمدة ولاية المجلس ، على ان يكون للمجلس و لمرة واحدة بعد عامين من انتخاب رئيسه و نائب رئيسه ، و في اول جلسة يعقدها ، ان يسحب الثقة من رئيسه او نائبه باكثرية الثلثين من مجموع اعضائه بناء على عريضة يوقعها عشرة نواب على الاقل .

اعتبر البعض ان هذا النص غير ديمقراطي . على اعتبار ان مجلس النواب يجب ان يكون سيد نفسه بحيث يستطيع في اية لحظة حجب الثقة عن الرئيس ونائبه و ليس فقط في لحظة معينة " بعد سنتين و لمرة واحدة و في اول جلسة يعقدها المجلس " .

كما ان جعل سحب الثقة باكثرية الثلثين من مجموع اعضاء المجلس يعني ان رئيس المجلس يبقى رئيسا له و لو صوت ضده ٦٦ بالمئة من اعضاء المجلس ، لمجرد ان هذه النسبة هي دون الثلثين . لذلك يجب ان يكون سحب الثقة بالاكثرية المطلقة ، فيكون الامر اكثر ديمقراطية (١) .

**٣- تحديد حالات حل مجلس النواب :** كان لرئيس الجمهورية في ظل دستور الجمهورية الاولى صلاحية حل البرلمان بقرار معلل ، على ان يقترن الحل بموافقة مجلس الوزراء .اما بعد التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ فان صلاحية حل البرلمان اصبحت لمجلس الوزراء يمارسها بناء لطلب رئيس الجمهورية فنصت المادة ٥٥ بعد تعديلها على ان " يعود لرئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عنها في المادتين ٦٥ ، ٧٧ من هذا الدستور ، الطلب الى مجلس الوزراء حل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة ، فاذا قرر مجلس الوزراء بناء على ذلك ، حل المجلس يصدر رئيس الجمهورية مرسوم الحل ..."

كما ان التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ قيدت حالات حل البرلمان فنصت الفقرة الرابعة من المادة ٦٥ من الدستور بعد تعديلها على ان " يحل مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية اذا امتنع مجلس النواب، لغير اسباب قاهرة ، عن الاجتماع طوال عقد عادي او طوال عقدين استثنائيين متواليين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر او في حال رده الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل . و لا يجوز ممارسة هذا الحق مرة ثانية للاسباب التي دعت الى حل المجلس في المرة الاولى ."

كما ان المادة ٧٧ من الدستور بعد تعديلها نصت على ان لرئيس الجمهورية ان يطلب من مجلس الوزراء حل البرلمان اذا رفضت الحكومة مشروع تعديل الدستور المقدم من المجلس و اصرار الاخير على وجوب التعديل .

وبذلك يكون الدستور الجديد قد حدد ثلاث حالات يمكن اذا تحققت ان يلجأ مجلس الوزراء بناء لطلب رئيس الجمهورية الى حل مجلس النواب . و نلاحظ ان الحالات التي سبق ذكرها يندر تحققها ، و لا تحدث الا اذا بلغ الخلاف اشده بين مجلس الوزراء و مجلس النواب ، عند حصول ازمة حكم تهدد النظام السياسي برمته . و يعني ذلك في الواقع الغاء لصلاحية حل البرلمان و يشكل ذلك تعارضا مع النظام البرلماني التقليدي الذي يعطي السلطة التنفيذية صلاحية الحل كمقابل لمسؤوليتها امام البرلمان . و يؤدي الى خلل في العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لمصلحة الاخيرة .

**٤- تعديل المادة ٥٨ من الدستور :** نصت المادة ٥٨ من الدستور بعد تعديلها على ان كل مشروع قانون يحيله مجلس الوزراء الى مجلس النواب بصفة المعجل ، لا يجوز اصداره الا بعد ادراجه في جدول اعمال جلسة عامة و تلاوته فيها ، ومضي المهلة المنصوص عليها في الدستور دون بته . و بذلك وضعت تعديلات الطائف حدا للجدل الذي كان قائما حول هذه المادة بالنسبة الى معرفة تاريخ بدء فترة الاربعين يوما (٢).

---

(١) سليم الحص : المرجع السابق . ص ١٠٦.

(٢) محمد المجذوب : المرجع السابق . ص ٢٣٤.

و كما هو معلوم ان لرئيس مجلس النواب صلاحيات واسعة في ادراج مشاريع القوانين على جدول اعمال جلسات مجلس النواب ، فيستطيع رئيس المجلس ان يعطل سريان مهلة الاربعين يوما ، بعدم ادراج المشروع المعجل على جدول اعمال جلسة عامة و ابقائه في درجه و بالتالي لا تتمكن السلطة التنفيذية من اصدار المرسوم الذي يضع مشروع القانون المعجل موضع التنفيذ .

٥- **التفويض التشريعي :** ان العرف الدستوري يجيز للحكومة صلاحية اصدار المراسيم الاشتراعية بتفويض من مجلس النواب في مواضيع محددة و لمدة معينة . و لم تتضمن التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ اي نص يحظر اصدار مثل هذه المراسيم .

الا ان جانب من الفقه ذهب الى ان نصوص دستور الجمهورية الثانية حظرت على مجلس النواب تفويض الحكومة صلاحيات تشريعية و قد تكرس ذلك في اكثر من نص دستوري لا سيما المادة ١٨ من الدستور التي تنص على " ... لا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب " فهل سيقر مجلس النواب المراسيم الاشتراعية لتكتسب قانونيتها ؟(١).

و بعيدا عن الدخول في صحة او عدم صحة هذا الاجتهاد . فلم يعمد مجلس النواب منذ قيام عهد الجمهورية الثانية الى يومنا هذا الى تفويض الحكومة صلاحيات تشريعية . و يدل ذلك على وجود اتجاه يؤيد ممارسة مجلس النواب لدوره التشريعي و عدم تفويضه الى الحكومة .

و هكذا نلاحظ ان التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ قد ادخلت تعديلات مهمة على صلاحيات رئيس الجمهورية ، فلم تجرده من صلاحياته ، و انما حددتها ، فاعطته دور الرقيب على جميع المؤسسات الدستورية . و اناطت السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء ، فجعلت منه مركز الثقل في ميدان السلطة الاجرائية . كما انها عدلت العديد من الاحكام المتعلقة بمجلس النواب بهدف اعادة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . و لكن هل استطاعت التعديلات الدستورية ان تقيم النظام البرلماني التقليدي ؟ و ما هي الثغر التي برزت عند التطبيق ؟

---

(١) احمد زين : اشكاليات دستورية و نيابية . ج ١ بدون ناشر . بيروت ١٩٩٤.ص٥٦ .

## القسم الثالث : الثغر التي كشفت عنها الممارسة

هدفت التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠ الى اصلاح النظام السياسي ، و تحويله من نظام شبه رئاسي يتمتع في ظله رئيس الجمهورية بصلاحيات واسعة و يغيب دور الوزارة ، الى نظام برلماني تقليدي تشكل الوزارة فيه مركز الثقل ، و يقوم رئيس الجمهورية بدور الحكم بين السلطات الدستورية . كما حاولت وثيقة الطائف معالجة اهم المشاكل التي يعاني منها النظام السياسي كالطائفية السياسية .

و عند تطبيق الدستور الجديد برز العديد من الثغر التي تتعلق بعمل المؤسسات الدستورية و التي تمس الاسس التي يقوم عليها النظام البرلماني التقليدي . و في هذه الفقرة سنتناول هذه الثغر و نبين مدى نجاح التعديلات الدستورية الجديدة في اقامة النظام البرلماني التقليدي .

### اولا : الطائفية السياسية

نصت مقدمة الدستور ، كما ذكرنا ، على الغاء الطائفية السياسية على اساس مرحلي ، و دعت المادة ٩٥ من الدستور الى انشاء هيئة وطنية لالغاء الطائفية السياسية . الا انه لم يتم حتى الآن انشاء هذه الهيئة . بل على العكس من ذلك تجذرت الطائفية السياسية في النظام الدستوري . و يرجع ذلك الى التناقض بين منطوق الدستور و مضمونه . فظاهر نصوصه يدل على الرغبة الصادقة في جعل الغاء الطائفية السياسية هدفا وطنيا . اما مضمونه فقد كرس الطائفية السياسية . فتعزيز مكانة رئيس مجلس النواب يرجع الى ان الشخص الذي يحتل هذا المركز هو من الطائفة الشيعية و هي من الطوائف اللبنانية الكبرى التي يجب ان تعطى دورا بازرا في الحياة السياسية . و منح رئيس الحكومة صلاحيات دستورية يرجع الى ان من يتولى هذا المنصب هو من الطائفة السنية . وتحديد صلاحيات رئيس الجمهورية يهدف الى الحد من هيمنة الطائفة المارونية و اعطائها دورا متساويا مع دور كل من الطائفتين السنية والشيعية . كما ان اناطة السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء يهدف الى تمكين جميع الطوائف من المشاركة في الحكم .

و وقع الدستور بعد تعديله في العام ١٩٩٠ في تناقض جسيم ، فاراد من ناحية اقامة نظام يشارك فيه بصورة متساوية جميع الطوائف اللبنانية ، فلا تستأثر بالسلطة طائفة بعينها و تحرم الطوائف الاخرى منها . و هدف من ناحية اخرى الى اقامة نظام برلماني تقليدي يقوم على الفصل بين السلطات و تعاونها و توازنها، و يكون الشعب فيه هو مصدر السلطات لا الطوائف والمذاهب . لقد حاول الدستور الجديد التوفيق بين النظام البرلماني الديمقراطي والنظام الطائفي الذي يؤمن مشاركة جميع الطوائف في الحكم .و بذلك لم يوفر الاجواء الملائمة للعمل على الغاء الطائفية السياسية ، لانه يقوم في جوهره على اسس طائفية .

و لم تشهد البلاد حالة من الانقسام الطائفي كتلك التي شهدتها في عهد الجمهورية الثانية . حتى الدعوة الى الغاء الطائفية السياسية اصبحت لها صبغة طائفية ينادي بها المسلمون على اعتبار انهم الاكثر عددا ، وان الغاءها يمكنهم من الحصول على اكثرية المقاعد النيابية والمراكز الرئاسية . في حين يتوجس المسيحيون من هذه الدعوة التي تهدد مشاركتهم الفعالة في الحياة السياسية ، فيدعون الى الى الزواج المدني و توحيد احكام الاحوال الشخصية ، و هذا ما يرفضه المسلمون مبررين ذلك بالعقيدة الدينية .

و هكذا دخلت الحياة السياسية في حلقة مفرغة فعندما ينادي المسلمون بالغاء الطائفية السياسية ، يطالب المسيحيون بالغاء الزواج الديني . لذلك اجلت الدعوة الى الغاء الطائفية السياسية الى اجل غير مسمى.

## ثانيا : الترويكا الرئاسية

هدفت التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ الى الغاء حكم الفرد الذي يمثل طائفة واحدة ، و تكريس حكم الجماعة الذي يمكن جميع الطوائف من المشاركة في النظام السياسي ، فاعطت الرؤساء الثلاثة صلاحيات متوازنة على اعتبار ان كل رئيس منهم يمثل احدى الطوائف اللبنانية الكبرى . و قضى الوفاق الوطني بتأمين مشاركة هذه الطوائف في النظام الدستوري على قدم المساواة دون ان تهيمن طائفة على اخرى . وهذا ما ادى الى تحول النظام السياسي اللبناني من نظام برأس واحد الى نظام بثلاثة رؤوس . و بروز ظاهرة سياسية جديدة اطلق عليها اسم : " الترويكا الرئاسية ".

و ما دعا ، في بداية عهد الجمهورية الثانية ،الى وجود هذه الظاهرة هو خطورة المرحلة التي اعقبت انتهاء الحرب و تطلبت ظهور الحكم موحدا في قيادته الدستورية . كما ان تشكيل الحكومة الموسعة التي ضمت رؤساء الميليشات سابقا فرض ضرورة الاعداد المسبق لقرارات مجلس الوزراء قبل طرحها للمناقشة ، بهدف تجنب الاراء المتباينة التي قد تحول دون اخذ قرارات مصيرية تحتاج اليها البلاد. لذلك اصبح للترويكا الرئاسية اجتماعات دورية يتوافق فيها الرؤساء الثلاثة على القرارات الواجب اتخاذها في مجلس الوزراء (١).

و تم تسويق فكرة الترويكا ، فيما بعد ، على اساس تفسير خاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يستند اليه النظام الدستوري . فهذا المبدأ يدعو ، بالاضافة الى الفصل بين السلطات ، الى تعاونها ايضا . و التفسير الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات يقضي بان يكون التعاون بين السلطات الدستورية وليس بين قيادات هذه السلطات،اي ان التعاون يكون بين اعضاء مجلس الوزراء مجتمعا لان الدستور اناط به السلطة الاجرائية ، و يكون بين اعضاء مجلس النواب في هيئته العامة لان المجلس هو صاحب السلطة التشريعية .

---

(١) احمد زين : المرجع السابق : ص ٢٥٣ .

و بذلك تتناقض الترويكا الرئاسية مع مبدأ الفصل بين السلطات ، لان رئيس مجلس النواب يشارك في اتخاذ قرارات تصدر عن الحكومة في حين ان على المجلس مراقبة اعمالها تصويب سياستها و محاسبتها (١).

و تتعارض ظاهرة الترويكا الرئاسية مع اهم المبادىء التي سعى الدستور الجديد الى تكريسها و هو مبدأ المشاركة في الحكم من اجل تأمين مشاركة جميع الطوائف اللبنانية . فالترويكا الرئاسية قلصت نطاق المشاركة و ذلك بنقل موقع القرار من مجلس الوزراء الذي يضم وزراء من جميع الطوائف اللبنانية الى اعضاء من ثلاث طوائف فقط (٢).كما انها حالت دون تحقيق البرلمانية الصحيحة التي اكدت عليها مقدمة الدستور لان الترويكا الرئاسية تحول دون تحول مجلس الوزراء الى مؤسسة قائمة بذاتها تمارس السلطة الاجرائية باستقلال .

و ادت هذه الظاهرة الى ربط العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية بالعلاقة بين الرؤساء الثلاثة . فاذا ساد التفاهم بينهم توافقوا مسبقا على القرارات التي يجب ان تصدر . اما اذا اختلفوا فيؤدي ذلك الى شلل عمل المؤسسات .كما انها عززت عملية المحاصصة التي تمت باسم الطوائف التي يمثلها الرؤساء الثلاثة فكرست الطائفية في البلاد و مكنت الرؤساء من تأمين مصالحهم الشخصية على حساب المصلحة العامة .

## ثالثا : نفاذ قرارات مجلس الوزراء

اثيرت هذه القضية من قبل النائب نقولا فتوش الذي وجه سؤالا الى الحكومة حول القوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء استنادا الى المواد ١٧ و٥٦و٦٥ من الدستور بعد تعديلها . فاجابت الحكومة بان قرارات مجلس الوزراء هي مجرد اعمال تحضيرية ليس لها قوة النفاذ ما لم تقترن بقرار موقع من الوزير المختص او بمرسوم موقع من رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الوزراء و الوزير المختص . و بما ان النائب فتوش لم يقتنع بجواب الحكومة في هذا الخصوص ، فقد طلب تحويل سؤاله الى استجواب . و ناقش مجلس النواب في جلسته المنعقدة في ٢٩ اذار ٢٠٠٠ الاستجواب المتعلق بطبيعة قرارات مجلس الوزراء (٣).

اثار هذا الاستجواب موضوع نفاذ قرارات مجلس الوزراء ،خصوصا ان الدستور بعد تعديله اناط السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء و جعل منه مؤسسة قائمة بذاتها ، فتضاربت الاراء حول هذا الموضوع. و يمكن تلخيصها بما يلي :

---

(١) عصام سليمان :الجمهورية الثانية بين النصوص و الممارسة . بدون ناشر . بيروت ١٩٩٨ . ص ٢٢.

(٢) عصام سليمان : المرجع السابق . ص ٥٣ .

(٣) راجع محاضر مجلس النواب المنشورة في مجلة الحياة النيابية : المجلد رقم ٣٥ . حزيران ٢٠٠٠. ص ١٢ و ١٣ .

١- ذهب الاستاذ حسن الرفاعي الى ان قرارات مجلس الوزراء لم تتغير طبيعتها حتى بعد تعديل الدستور في العام ١٩٩٠ ، و هي اعمال تحضيرية ليس لها اي صفة تنفيذية ان لم تقترن بمرسوم موقع من رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الوزراء او بقرار من وزير مختص(١).

٢-اعتبر الرئيس سليم الحص رئيس الحكومة آنذاك ان القرار الذي يصدر عن مجلس الوزراء نهائي و لا يتغير الا بقرار من مجلس الوزراء ، اي ان قراراته ملزمة و لكنها ليست نافذة الا بعد اقترانها بمرسوم موقع من رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الوزراء او بقرار من وزير مختص. و هذا لا يعني ان جميع قرارات مجلس الوزراء تستوجب اصدار مراسيم بشانها ، مثلا تشكيل لجان وزارية او بت النزاع بين احدى الوزارات و مجلس الخدمة المدنية ، و لكن حيث يجب اصدار المراسيم ، فان القرارات لا تغدو نافذة الا باصدارها . و نلاحظ ان الرئيس الحص اعتبر قرارات مجلس الوزراء نهائية و ملزمة الا انها لا تأخذ الصيغة التنفيذية الا باصدارها بموجب مراسيم صادرة عن رئيس الجمهورية او بقرار وزاري ،في حين اعتبرها الاستاذ الرفاعي اعمالا تحضيرية ليس لها صفة تنفيذية .

٣-اكد النائب نقولا فتوش ان قرارات مجلس الوزراء هي قرارات نافذة بحد ذاتها ، و اعتبارها اعمالا تحضيرية امر مخالف للدستور ، وايد وجهة نظره بمجوعة من الحجج ، اهمها :

أ- ان المادة ١٧ من الدستور المعدلة في العام ١٩٩٠ اناطت السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء ، بعد ان كان يتولاها رئيس الجمهورية بمعاونة الوزراء عملا باحكام المادة ١٧ قبل تعديلها .

ب- ان الفقرة الثانية من المادة ٥٦ من الدستور التي لم تكن موجودة في الدستور قبل تعديله في العام ١٩٩٠ تعطي القوة التنفيذية بشكل صريح لقرارات مجلس الوزراء . و تنص على ان رئيس الجمهورية يصدر المراسيم و يطلب نشرها ، و له حق الطلب الى مجلس الوزراء اعادة النظر في اي قرار من القرارات التي يتخذها خلال خمسة عشر يوما من تاريخ ايداعه رئاسة الجمهورية . و اذا اصر مجلس الوزراء على القرار المتخذ او انقضت المهلة دون اصدار المرسوم او اعادته يعتبر القرار او المرسوم نافذا حكما ووجب نشره .و من خلال التمعن في نص هذه المادة يتبين انه لا يوجد اصرار على اعمال تحضيرية بل يكون الاصرار على عمل مادي موجود . و الا كيف يمكن لرئيس الجمهورية ان يرد قرارا هو بمثابة الاعمال التحضيرية ، اي ليس له وجود مادي ؟

ج- ان المادة ٦٢ من الدستور تنيط صلاحيات رئيس جمهورية وكالة بمجلس الوزراء في حال خلو سدة الرئاسة . فكيف يكون ذلك اذا كانت قرارات مجلس الوزراء مجرد اعمال تحضيرية ؟.

د- ان المادة ٦٥ من الدستور تعطي بعد تعديلها في العام ١٩٩٠ مجلس الوزراء صلاحية حل مجلس النواب بناء لطلب رئيس الجمهورية . فهل هناك قرار اخطر من حل مجلس النواب تقرره الحكومة ؟ فكيف يكون هذا القرار عملا تحضيريا ؟ و كيف لها الحق في ان تقرر حل مجلس النواب ؟

---

(١) جريدة نداء الوطن في ٢٠٠٠/٢/٣.

هـ- ان المادة ٦٦ من الدستور تنص على ان يتحمل الوزراء اجماليا تجاه مجلس النواب تبعة سياسة الحكومة العامة و يتحملون افراديا تبعة افعالهم الشخصية . فاذا كانت الحكومة تقوم باعمال تحضيرية ، لماذا تكون مسؤولة امام المجلس النيابي ؟ و هل تقوم المسؤولية الا عن قرارات نافذة و لها القوة التنفيذية ؟

٤- اما مجلس شورى الدولة فكان يعتبر في احكام سابقة له ان قرارات مجلس الوزراء ليست نافذة بذاتها، فمثلا ذهب القرار رقم ٦٥٩ تاريخ ١٩٩٦/٥/١٦ الى ان ليس لمقررات مجلس الوزراء صفة القرارات الادارية النافذة بذاتها ، و بالتالي فان قرار مجلس الوزراء لا يقبل الطعن كقرار اداري يتمتع بالقوة التنفيذية ما لم يصغ بمرسوم متخذ حسب الاصول (١) . الا انه عدل عن هذا الرأي في احكام لاحقة فذهب في قراره رقم ٤٥٩ الصادر في ١٩٩٨/٤/٦ الى ان قرار مجلس الوزراء يعتبر قرارا اداريا نافذا بحد ذاته و لا يعتبر عملا تحضيريا او جزءا من عملية مركبة ، ويعتبر بالتالي قابلا للطعن بسبب تجاوز حد السلطة (٢).

بعد استعراض اهم الاراء حول الموضوع نرى ان قرارات مجلس الوزراء هي قرارات نهائية ملزمة و لا يمكن تعديلها الا بموجب قرارات اخرى صادرة عن مجلس الوزراء . الا ان هذه القرارات لا تعد نافذة الا بعد اصدارها من قبل رئيس الجمهورية وفقا لما نصت عليه الفقرة الثانية للمادة ٥٦ من الدستور المعدلة في العام ١٩٩٠ ، فعملية الاصدار هي التي تجعل قرارات مجلس الوزراء نافذة . و ما يدل على ذلك ان المادة ٥٦ نصت على انه " اذا اصر مجلس الوزراء على القرار المتخذ او انقضت المهلة دون اصدار المرسوم او اعادته يعتبر القرار او المرسوم نافذا حكما و وجب نشره ." فالقاعدة التي كرستها هذه المادة تقضي بان لا تكون قرارات مجلس الوزراء نافذة الا باصدارها من قبل رئيس الجمهورية . و يستثنى من ذلك حالتان : الاولى هي حالة عدم اصدارها خلال المهلة الدستورية ، و الثانية هي حالة اصرار مجلس الوزراء على القرار الصادر عنه بعد رده من قبل رئيس الجمهورية . ففي هاتين الحالتين تكون قرارات مجلس الوزراء نافذة حكما دون حاجة الى اصدارها من قبل رئيس الجمهورية و وجب على السلطة التنفيذية ان تقوم بنشرها في الجريدة الرسمية . و لا نرى نفاذ قرارات مجلس الوزراء اذا صدرت بقرار وزاري لعدم الصلاحية الدستورية . و بعد ان تصبح قرارات مجلس الوزراء نافذة يمكن الطعن فيها امام مجلس شورى الدولة . و تبدأ مهلة الطعن من تاريخ النشر في الجريدة الرسمية .

---

(١) مجلة القضاء الاداري في لبنان : العدد ١٠ . ١٩٩٧ . المجلد الثاني . ص ٦٥ .

(٢) مجلة القضاء الاداري في لبنان : العدد ١٣ .١٩٩٩. المجلد الثاني . ص ٤٣٢.

## رابعا : الاستشارات النيابية

اثارت الفقرة الثانية من المادة ٥٣ من الدستور بعد تعديلها في العام ١٩٩٠ و التي تنص على تسمية رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استنادا الى استشارات ملزمة يطلعه رسميا على نتائجها ، العديد من التساؤلات . و يرجع ذلك الى الغموض الذي شابها . و التساؤلات التي اثارتها : هل رئيس الجمهورية ملزم اعتماد النتيجة العددية للاستشارات النيابية ، ام انه يتمتع بسلطة استنسابية في تسمية رئيس مجلس الوزراء دون التزام الاكثرية العددية التي تتمخض عنها تلك الاستشارات ؟ هل النائب ملزم ابداء رأيه فيها ، ام بامكانه ان يفوض رئيس الجمهورية الاختيار ؟ و ما هو دور رئيس مجلس النواب في هذه الاستشارات ؟ و عند الاجابة عن هذه التساؤلات ، انقسم الفقه الى عدة اراء :

١- فالاستاذ حسن الرفاعي رأى ان النائب غير ملزم بتسمية شخص في استشارات التكليف . و يمكنه ان يمتنع عن التسمية . و لكن اذا امتنع لا يحتسب له صوت . و لا يجوز للنائب ان يفوض رئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة . و رئيس الجمهورية ملزم تكليف من نال اكثرية اصوات النواب الذين تمت استشارتهم . و اكد الاستاذ الرفاعي ان لا دور في المطلق لرئيس مجلس النواب في عملية الاستشارات .

٢- وذهب الدكتور ادمون نعيم الى ان قيمة نص الفقرة الثانية من المادة ٥٣ من الدستور من ناحية الالزام، هي " موجب معنوي فقط " و اكد ان هذا النص المتعلق بالالزام لا قيمة له لان لا نص على عقوبة عند مخالفته ، فالمثول امام المجلس لنيل الثقة " هو الوسيلة للمعاقبة ".و بالتالي يمكن رئيس الجمهورية ان يكلف زيدا بالتشكيل اذا كانت الاكثرية الساحقة قد سمت عمروا ، لان المجلس يمكن ان يحاسب في جلسة الثقة. كما انه من حق النواب ان يتركوا الحرية لرئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة المكلف ، ومن حق النواب ان يمتنعوا عن التسمية . اما بالنسبة الى رئيس مجلس النواب فالدكتور نعيم يرى ان دوره يقتصر على دور الشاهد (١).

٣- و رأى رئيس مجلس النواب ، نبيه بري ، ان ادراج الاستشارات النيابية الملزمة في الفقرة الثانية من المادة ٥٣ ، و هي مدرجة بدورها في متن الدستور في باب صلاحيات رئيس الجمهورية ، تحمل الصلاحية المستقلة للرئيس في اختياره رئيس الحكومة المكلف ، دونما التزام نتائج الاستشارات النيابية ، اذ لا موجب يلزم رئيس الجمهورية الاخذ بنتائج الاستشارات النيابية التي يجريها ، فان له حق التقدير في الاخذ بنتائج تلك الاستشارات او عدم الاخذ بها ، او حتى اجراء مفاضلة بين الاسماء المرشحة . فرئيس الجمهورية ليس صندوق اقتراع و لا يمكن اعتبار تسمية الرئيس المكلف للحكومة انتخابا بطريقة غير مباشرة لان الانتخاب يجري داخل المجلس لا خارجه .

---

(١) راجع مقال الاستاذ احمد زين ، في جريدة السفير ، في ١٩٩٨/١١/٦.

و رأى الرئيس بري ان للنائب الحق في تسمية مرشح او اكثر لرئاسة الحكومة ، و من حقه الامتناع عن تسمية الرئيس المكلف ، و لكن ليس له ان يترك لرئيس الجمهورية خيار التسمية لان هذا يعني تخليه عن حق دستوري تحتمه الاستشارات النيابية التي تلزم رئيس الجمهورية اجراءها . و تخلي النائب عن حقه لا يكسب رئيس الجمهورية ، بالتفويض ، ما ليس من صلاحياته .

اما عن دور رئيس مجلس النواب فرأى الرئيس بري ان رئيس الجمهورية و رئيس مجلس النواب يقوما معا ، بعد مراجعة حصيلة الاستشارات النيابية ، المعطيات التي تكون قد توافرت ، و التي تملي على رئيس الجمهورية تحديد اسم الرئيس المكلف من غير التزامه بالضرورة نتائج تلك الاستشارات . و ميز الرئيس بري بين وظيفة التشاور التي تسبق عملية التسمية و بين وظيفة الاطلاع المحدودة الاثر و القاصرة على اخذ العلم بالشيء (١).

و هكذا نرى ان هدف الاستشارات النيابية هو اطلاع رئيس الجمهورية على اتجاهات المجلس النيابي بالنسبة لاختيار الرئيس الجديد للحكومة بغرض تكريس رأي الاتجاه الغالب الذي يمكنه منح الثقة للحكومة التي سيشكلها رئيس الحكومة المكلف . وهناك دلائل عديدة تؤكد ان النتائج التي تسفر عنها الاستشارات النيابية هي الملزمة ، وليس اجراء هذه الاستشارات هو الملزم . و من هذه الدلائل ان الدستور لم يعتمد تعبير الالزام الا في المادة ٥٣، وان الاستشارات،لو كانت هي الملزمة وليست نتائجها، لما تعمد المشترع القول " الاستشارات الملزمة "، و اكتفى بالنص على " اجراء الاستشارات " و هي الصيغة التي كان يعمل بها قبل تعديل الدستور في العام ١٩٩٠ .والبرهان ان الدستور اكتفى في مواد اخرى بالنص على اجراء استشارات دون اضافة كلمة " ملزمة ". فالمادة ٦٤ ، مثلا ، تتحدث عن صلاحيات رئيس الحكومة و تشير ، في الفقرة الثانية ، الى انه " يجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة .." ، دون ان تقرن هذه الاستشارات بصفة الالزام . و لو اعترض احد على هذا التفسير و رفض مبدأ المقارنة بين الاستشارات لتسمية رئيس الحكومة و الاستشارات لتشكيل الحكومة ، لاصطدم بالسؤال التالي : هل بامكان الرئيس الذي كلف تشكيل الحكومة ان يتقدم بالتشكيلة الحكومية الى رئيس الجمهورية دون اجراء الاستشارات ؟ و الجواب هو انه ملزم باجرائها ، مع ان النص جاء خاليا من كلمة " ملزمة " (٢).

## خامسا : الزام رئيس مجلس الوزراء و الوزير المختص بمهل لتوقيع المراسيم

يقيد الدستور اللبناني بعد تعديله في العام ١٩٩٠ رئيس الجمهورية بمهلة محددة لاصدار القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء ، دون تقييد رئيس مجلس الوزراء و الوزراء باية مهلة لتوقيعها .

---

(١) راجع الصحافي نقولا ناصيف ، في جريدة النهار ، في ١٩٩٨/١١/١٢.

(٢) محمد المجذوب : القانون الدستوري ... المرجع السابق .ص٣٤٥-٣٤٦.

و اثيرت هذه المسألة في آذار ١٩٩٨ عندما طرح رئيس الجمهورية من خارج جدول الاعمال مشروع قانون الزواج المدني فوافق عليه مجلس الوزراء بعد ان نال اغلبية اصوات الوزراء . الا ان رئيس مجلس الوزراء( رفيق الحريري ) امتنع عن التصويت و رفض التوقيع على مرسوم احالة مشروع القانون الى مجلس النواب . و بما ان الدستور لا يقيده بمهلة محددة للتوقيع فقد بقي المشروع في الادراج .و المسألة تكررت في عهد حكومة الرئيس سليم الحص الذي رفض التوقيع على مرسومي اعدام .

و اعتبر البعض ان مسألة عدم تقيد الوزراء بمهلة لتوقيع المراسيم تعد من مواضع الخلل في الدستور اللبناني .و دعا الى تعديل الدستور لالزام الوزير او رئيس الحكومة بالتوقيع على المراسيم والقرارات ضمن مهلة محددة تعتبر بعدها نافذة الاجراء ،لان عدم تقيد رئيس الحكومة والوزراء بمهل للتوقيع على المراسيم هو" امر مرعب للنظام البرلماني الديمقراطي ، فالوزير الذي يشهد على مناقشات ويشارك فيها و يقترح و يطلب تعديلات و يصوت في نهاية الامور لا يمكن ان يكون حرا في مصادرة اي قرار من خلال الاضراب عن التوقيع الالزامي . فالتضامنية الوزارية ليست مسألة طارئة على النظام انما هي من ركائزه الاساسية بحيث يحدث تخطيها انحرافا عن اصول النظام "(١).

فالوزير في النظام البرلماني التقليدي ملزم ، اذن ، بالتوقيع على القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء لان التضامن الوزاري يفرض عليه ذلك سواء كان مقتنعا بالقرار المتخذ ام معارضا له ، فيكون امام الوزير اما التوقيع و اما الاستقالة من الوزارة . و في حال اصراره على عدم التوقيع والبقاء في منصبه الوزاري فان مجلس النواب يمكنه سحب الثقة منه واجباره على الاستقالة . وكذلك الامر في حال امتناع رئيس الوزراء عن التوقيع على مراسيم اصدار القوانين ، فان المجلس النيابي الذي اقرها يستطيع ان يثير مسؤولية رئيس الحكومة و يسحب الثقة منه . و بالتالي فان هذه العقوبة السياسية تحمل رئيس الوزراء و الوزراء على التوقيع على المراسيم خوفا من سحب الثقة منهم .

اما رئيس الجمهورية فانه غير مسؤول من الناحية السياسية امام البرلمان ، و بالتالي فان الوسيلة الوحيدة لحمله على التوقيع على المراسيم المتخذة حسب الاصول في مجلس الوزراء او مراسيم اصدار القوانين ، هي تقيده بمهل محددة و الا اعتبرت المراسيم بعدها نافذة حكما ووجب نشرها .

## سادسا: تفسير الدستور

نصت وثيقة الوفاق الوطني على ان ينشأ مجلس دستوري لتفسير و مراقبة دستورية القوانين و بت النزاعات و الطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية و النيابية . و لكن مجلس النواب عند تعديل الدستور في العام ١٩٩٠ اسقط صلاحية المجلس الدستوري بتفسير الدستور ، على اعتبار ان هذه الصلاحية تعود لمجلس النواب دون سواه ، فقد خشي ان يؤدي تفسير الدستور الى تعطيله او تعديله .

---

(١)احمد زين :المادة ٥٧ و مراجعة المجلس الدستوري . مقال منشور في كتاب : الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده . مرجع سابق . ص ١٩١.

و ذهب النائب الراحل خاتشيك بابكيان الى ان " المجلس الدستوري يطبق الدستور عندما يراقب ، و له ان يفسر الدستور عند مراقبة دستورية القوانين . لكن القول ان له حق تفسير الدستور ، فان هذا الحق يتجاوز حق المجلس الدستوري و صلاحياته " . و ذهب النائب زاهر الخطيب الى انه " لا تناقض مع روحية الطائف اذا ما حذفنا كلمة " لتفسير الدستور " ، فللمجلس الدستوري اساسا بكل دساتير العالم مراقبة دستورية القوانين ،وهذا لا يمنع القضاة من اجل مراقبة دستورية القوانين ان يلجأوا الى تفسير الدستور الاساس "(١).

و تم تعديل الدستور في العام ١٩٩٠دون تحديد المرجع الصالح لتفسير الدستور واداة التعديل ، و دون الاتفاق على كيفية تفسير الدستور : هل يكون بموجب قانون عادي صادر عن مجلس النواب او بموجب قانون دستوري وفقا للاصول التي حددها الدستور ؟ واجمعت الاراء على ان المجلس النيابي هو الجهة المختصة بالتفسير ، الا انها انقسمت حول اداة التعديل الى اتجاهين :

الاول اعتبر ان تفسير الدستور يكون بقانون عادي صادر عن المجلس النيابي و ليس بقانون دستوري . و استند هذا الاتجاه الى" سابقة حدثت خلال الحرب الداخلية عندما فسر مجلس النواب النصاب المقرر في الدستور لاجتماع مجلس النواب بقانون عادي (احتساب الاعضاء الاحياء دون الاموات )" . و ذهب الدكتور محمد المجذوب الى ان " هذا التصرف غير دستوري صدر في ظروف استثنائية ، و قبل انشاء المجلس الدستوري . و قد رجع مجلس النواب في ما بعد عن الخطأالذي ارتكبه " (٢) .

و الثاني ذهب الى ان تفسير الدستور ، و ان كان من حق مجلس النواب ، الا انه لا يكون بقانون عادي او ببيانات صادرة عن مجلس النواب ، و انما يحتاج الى قانون دستوري يقر وفقا للاصول الخاصة التي حددها الدستور ، لان تفسير الدستور يجب ان يكون باداة مساوية له حتى يكتسب هذا التفسير القوة الالزامية التي يملكها الدستور .

و يبدو ان فئة كبيرة من رجال القانون تميل الى الرأي الذي يعتبر التفسير من صلاحيات مجلس النواب ، بشرط ان يتم بموجب قانون دستوري لكي يأتي ملزما كأحكام الدستور ذاته (٣).

## سابعا : فصل الامانة العامة لمجلس الوزراء عن المديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء

اثيرت هذه المسألة في بداية عهد الجمهورية الثانية من قبل رئيس مجلس النواب،السيد حسين الحسيني، الذي اعترض على صدور مرسوم بتعيين مدير عام لرئاسة مجلس الوزراء،و اعتباره بصفته هذه امينا عاما لمجلس الوزراء ، واعتبر ان الامر مخالف لوثيقة الوفاق الوطني التي جعلت مجلس الوزراء مؤسسة قائمة بذاتها ، و طالب بتعيين امين عام للمجلس غير المدير العام لرئاسة المجلس ، و رفع الى رئيس الجمهورية رسالة تفصيلية في هذا الشأن (٤).

---

(١)راجع نقولا فتوش : المرجع السابق . ص ١٠٩ و ما بعدها .

(٢)محمد المجذوب : القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان .منشورات الحلبي الحقوقية .بيروت ٢٠٠٢ . ص ٣٦٦ .

(٣)راجع رأي الوزير السابق حسن الرفاعي في صحيفة نداء الوطن ، في ٢٠٠٠/٢/٣ ، و رأي الدكتور ادمون نعيم في صحيفة المستقبل ، في ٢٠٠٠/٤/١.

(٤)محمد المجذوب : المرجع السابق . ص ٣٦٢ .

الا ان رئيس مجلس الوزراء أنذاك ، الدكتور سليم الحص ، رفض فكرة فصل الامانة العامة لمجلس الوزراء عن المديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء ، و ايد رأيه بمجموعة من الحجج (١)من اهمها :

١- لا يمكن الفصل مبدئيا اوعمليا بين مجلس الوزراء و رئيسه . لذلك لا مبرر للفصل بين المديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء و الامانة العامة لمجلس الوزراء .

٢- الدستور لا يفصل بين رئيس مجلس الوزراء و رئيس الحكومة ، وانما يجمع بين الرئاستين حكما في شخص واحد ، و ذلك حيث يقول : " رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة "( المادة ٦٤ ). صحيح ان السلطة الاجرائية يمكن ان تفهم نظريا على ان لها ذراعا تقريرية هي مجلس الوزراء ، و ذراعا تنفيذية هي الحكومة بفروعها ، الا ان الفصل بين القرار و تنفيذه غير ممكن . و لهذا جمع الدستور بينهما في رأس واحد . و هذا يفترض ، وفقا للمبادئ الادارية و العلمية العامة، هيكلية واحدة ذات رأس واحد ، و هو المدير العام _ الامين العام . و ليس في الانظمة البرلمانية فصل او تمييز بين المنصبين .

٣- لمجلس الوزراء في ذلك اسوة بمجلس النواب خاصة وسائر المجالس بوجه عام . مثلما اناط الدستور السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء و جعل له رئيسا ، فانه اناط السلطة التشريعية بمجلس النواب و جعل له رئيسا ، فاذا لم يكن ثمة حاجة لمدير عام لرئاسة مجلس النواب منفصل عن الامين العام لمجلس النواب ، فما الداعي لان يكون هناك مدير عام لرئاسة مجلس الوزراء منفصل عن الامين العام لمجلس الوزراء ؟

٤- اذا كان المقصود احداث امانة عامة لمجلس الوزراء تابعة لمجلس الوزراء بوصفه مؤسسة دستورية و تخضع بهذه الصفة مباشرة لهيئة مجلس الوزراء ، و لا ترتبط برئيس مجلس الوزراء، فان ذلك لا يستقيم مع مبادئ الادارة لان تفتيت الارتباط من شانه بعثرة المسؤولية ، و هو لا يستقيم مع المنطق التنظيمي السليم لان وحدة الادارة من المسلمات لضمان حسن الاداء ، و هو لا يستقيم مع احكام الدستور ، لان المادة ٦٤ منه اناطت برئيس مجلس الوزراء مسؤوليات و صلاحيات لن تستطيع ممارستها اذا كانت الامانة العامة مرتبطة بالمجلس جماعيا و ليس به .

ولا يسعنا ازاء هذه الحجج ، الا ان نؤيد الاتجاه الرافض لفصل الامانة العامة عن المديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء ، و نضيف الى الاسباب التي سبق ذكرها السببين الآتيين :

١ – ان المديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء وفقا للمرسوم رقم ٢٨٧٠ للعام ١٩٥٩ ( تنظيم المديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء ) هي جهاز يعاون الرئاسة في تأدية مهامها . و المادة ٦٤ من الدستور بعد تعديلها في العام ١٩٩٠ تنص في فقرتها السادسة على ان رئيس مجلس الوزراء " يدعو مجلس الوزراء الى الانعقاد و يضع جدول اعماله و يطلع رئيس الجمهورية و الوزراء مسبقا على المواضيع التي يتضمنها و على المواضيع الطارئة التي ستبحث ". و هذا يعني ان الدستور قد خص رئيس مجلس الوزراء بالمهام الادارية المتعلقة بمجلس الوزراء . و بما ان المديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء هي الوحدة الادارية التي تعاونه فهي الجهة الصالحة للقيام بهذه المهام .

---

(١) سليم الحص : المرجع السابق . ص ١٥٥ و ما بعدها .

٢- ان المادة الثالثة من المرسوم المذكور تنص على ان لمدير عام رئاسة مجلس الوزراء، بحكم وظيفته، صفة امين عام مجلس الوزراء ، اي ان وظيفته كمدير عام للمديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء تفرض عليه القيام بدور الامين العام . و هذا يدل على وجود تماهي بين وظيفة المدير العام و صفة الامين العام، فلا يمكن الفصل بينهما .

## ثامنا : النظام الداخلي لمجلس الوزراء

لقد صدر في ١/٨/ ١٩٩٢ المرسوم رقم ٢٥٥٢ المتعلق بتنظيم اعمال مجلس الوزراء، ثم تم تعديل بعض احكامه بموجب المرسوم رقم رقم ٤٧١٧ تاريخ ١٩٩٤/١/٣١ . و شكل هذا المرسوم النظام الداخلي لمجلس الوزراء . الا انه اخذ عليه امران :

الاول هو ان النظام الداخلي لمجلس الوزراء يجب ان يصدر بموجب قانون صادر عن مجلس النواب و ليس بمرسوم يتخذه مجلس الوزراء . الا ان فئة من المسؤولين اعترضت على اثارة هذه المسألة و طالبت بتطبيق مبدأ المساواة بين اوضاع المؤسسات الدستورية ، واستغربت كيف يطالب من مجلس الوزراء اعداد نظام داخلي يصدر بقانون دون ان يكون النظام الداخلي لمجلس النواب المعمول به حاليا ، صادرا بقانون و خاضعا لرقابة المجلس الدستوري ، اسوة بسائر القوانين (١).

و الثاني هو ان المرسومين السابقين لم يتناولا كل المواضيع التي تنظم اعمال مجلس الوزراء و ما زال هناك ثغر كثيرة تحتاج الى معالجة و هي محل اخذ و رد . و اهم هذه المسائل :

### ١- صلاحيات نائب رئيس مجلس الوزراء :

ان الدستور اللبناني الصادر في العام ١٩٢٦ لا ينص على منصب نائب رئيس مجلس الوزراء .وطالب عدد من النواب في اجتماعات الطائف بوجوب تحديد صلاحيات نائبي رئيس مجلس النواب و رئيس مجلس الوزراء .وبعد مناقشة استقر الرأي على انه لا ضرورة لذلك ، فنائب رئيس مجلس الوزراء يحل محل رئيس مجلس الوزراء في حال غيابه و هو يتمتع بجميع صلاحيات هذا الاخير بما في ذلك دعوة مجلس الوزراء الى الانعقاد.ولكن التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠ لم تنص على منصب نائب رئيس مجلس الوزراء(٢).

و اثير في اواخر العام ١٩٩١ موضوع الصلاحيات الدستورية لنائب رئيس مجلس الوزراء . فالرئيس سليم الحص ذهب الى انه لا تعقد جلسة لمجلس الوزراء في ظل غياب رئيس الحكومة . الا ان الرئيس الحسيني اعتبر وجهة النظر هذه لا تتفق مع كون مجلس الوزراء مؤسسة مستقلة . و تساءل : هل يعقل ان تتوقف اعمال مجلس الوزراء و تتعطل اعمال الدولة اذا اصيب رئيس مجلس الوزراء بمرض اجبره على الانقطاع عن ممارسة مهامه ؟ و عندما سئل الرئيس الحسيني عن حقيقة ما جرى في اجتماعات الطائف عندما اثير موضوع نائب الرئيس قال : لقد تم الاتفاق على ان تكون له صلاحيات الرئيس عند غيابه ، باستثناء الاتي :

---

(١) محمد المجذوب : المرجع السابق . ص ٣٥٨ – ٣٥٩.

(٢) جورج سعادة : المرجع السابق. ص ٢٣١ .

- ان لا يكون له حق تقديم استقالة الحكومة .
- ان لا يكون له حق وضع بيان وزاري ، او مخالفة مضمون البيان الذي يضعه رئيس الحكومة و يوافق عليه مجلس الوزراء ، و يرسم سياسة الحكومة .
- ان لا يخالف هذه السياسة عندما تتخذ قرارات في غياب رئيس الحكومة ، ان لا يكون له حق تمثيل الحكومة و التكلم باسمها .
- ان يحافظ على هيكلية الحكومة لجهة عدد اعضائها ، بحيث لا يحق له ادخال تعديلات عليها (١).

و عند الاعداد لوضع المرسوم الذي نظم اعمال مجلس الوزراء تم تأليف لجنة برئاسة نائب رئيس مجلس الوزراء وضعت مشروعا رفعته الى مجلس الوزراء في ١٩٩٢/١/١٤ تضمن ذكر نائب الرئيس في موضعين : قيام رئيس مجلس الوزراء بالدعوة الى عقد الجلسات ، و في حال غيابه يتولى ذلك نائب الرئيس ، و ترؤس نائب رئيس مجلس الوزراء الجلسات في حال غياب رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الوزراء معا . و عرض المشروع على مجلس شورى الدولة لابداء الرأي ، فاصدر قرارا في ايار ١٩٩٢ ، رقم ٩٢/٨٠ ، جاء فيه : " عملا بمبدأ استمرارية السلطات العامة في الدولة ، و في حال الغياب، و من اجل تأمين العمل في مجلس الوزراء و تسيير الدولة و مؤسساتها (...)، فانه يقتضي اضافة فقرة الى نص المادة السابعة من المشروع المقترح تتضمن الاتي :

" و يترأس نائب رئيس مجلس الوزراء في حال وجوده جلسات مجلس الوزراء عند غياب رئيس مجلس الوزراء ، و الا فاكبر الاعضاء سنا " . وعرض تقرير اللجنة الوزارية و قرار مجلس شورى الدولة على مجلس الوزراء فلم تتم الموافقة وصدر مرسوم تنظيم اعمال مجلس الوزراء دون معالجة موضوع نائب الرئيس(٢). و تم تعديل بعض احكام هذا المرسوم في العام ١٩٩٤ و لم يأت التعديل بجديد في ما يتعلق بصلاحيات نائب رئيس مجلس الوزراء .

و اثير هذا الموضوع مجددا في العام ٢٠٠٠ عندما وقع نائب رئيس مجلس الوزراء مرسومي اعدام اثناء غياب رئيس مجلس الوزراء . و اعتبر البعض ان هذا التصرف غير دستوري لان الدستور لا ينص على صلاحيات نائب الرئيس و لا يحدد له صلاحيات دستورية . و بالتالي لا بد من معالجة النظام الداخلي لمجلس الوزراء هذه المســألة حتى لا ينتج عن سكوت التشريع تصرفات غير قانونية .

### ٢-مشكلة إعداد جدول اعمال مجلس الوزراء

اثير خلاف حول اعداد جدول اعمال مجلس الوزراء و هل يستطيع رئيس الحكومة ان يدرج في هذا الجدول القضايا و المشاريع التي يعترض عليها رئيس الجمهورية ؟

---

(١) محمد المجذوب : المرجع السابق . ص ٣٥٥ .

(٢)محمد المجذوب : المرجع السابق . ص ٣٥٤ .

درج رؤساء الحكومات في عهد الجمهورية الاولى على اطلاع رؤساء الجمهورية على المواضيع التي ستدرج في جدول اعمال مجلس الوزراء بحيث تدرج المواضيع التي يتم الاتفاق عليها و يستبعد من الجدول ما لا يتم الاتفاق عليه . اما في عهد الجمهورية الثانية فقد نصت المادة ٦٤ من الدستور بعد تعديلها في العام ١٩٩٠ على ان رئيس الحكومة يدعو مجلس الوزراء الى الانعقاد و يضع جدول اعماله ، و يطلع رئيس الجمهورية مسبقا على المواضيع التي يتضمنها و على المواضيع الطارئة التي ستبحث . الا ان الفقهاء اختلفوا حول مضمون الاطلاع و انقسموا الى اتجاهين :

الاول اعتبر ان اطلاع رئيس الجمهورية مسبقا على جدول الاعمال هو امر ملزم دستوريا . الا ان الاطلاع هذا لا يعطيه حق تعديل جدول الاعمال الذي يكون موضوعا ، باعتبار ان الاطلاع هو بمثابة اخذ علم ، لا سيما ان الدستور لحظ في مواد عديدة ضرورة ان يتم العمل المشترك بين رئيسي الجمهورية والحكومة بالاتفاق ، كما في نص المادة ٣٣ المتعلقة بفتح دورات استثنائية لمجلس النواب ، كما ورد في الفقرة ١٢ من المادة ٥٣ المتعلقة بالدعوة لمجلس وزراء استثنائي . فلو كان " الاطلاع " يعني اكثر من اخذ العلم لكان الدستور قد نص على ذلك ، كما في بقية مواده (١). و ذهب الدكتور ادمون نعيم الى ان ليس لرئيس الجمهورية رفض ادراج بعض البنود ، بل يحق له ان يطلب من رئيس مجلس الوزراء ان يدرج بنودا معينة في الجدول، ولا يحق للاخير ان يرفض ادراجها(٢).

و الاتجاه الثاني ذهب الى ان الاطلاع لا يعني مجرد اخذ العلم فقط بمضمون الجدول ، بل يعني ان يكون لرئيس الجمهورية رأي في هذه المواضيع فيدرج منها ما تم الاتفاق عليه و يستبعد منها ما هو موضوع خلاف ، و ذلك تحقيقا للمشاركة الفعلية بين رأسي السلطة التنفيذية ، و تفاديا لانقسام داخل مجلس الوزراء يكون وليد هذا الخلاف . و اذا كان لرئيس الحكومة ان يكتفي باطلاع رئيس الجمهورية على المواضيع التي يتضمنها جدول اعمال مجلس الوزراء دون ان يكون لرئيس الجمهورية حق استبعاد ما يريد من الجدول ، فان في استطاعة رئيس الحكومة ، اذا تمكن في ظروف معينة من ان يشكل حكومة له اكثرية وزارية فيها، ان يقر كل المشاريع التي يرفض رئيس الجمهورية اقرارها و له ملاحظات مهمة عليها و يكون اقرارها لا يحتاج الا الى الاكثرية المطلقة فقط(٣).

---

(١)راجع مقال الصحافي احمد زين ، في جريدة السفير ، في ٢٠٠٣/٠١/١٥ .

(٢) راجع جريدة النهار في ٢٠٠٣/٠١/١٦.

(٣)راجع مقال الصحافي اميل خوري ، في جريدة النهار ، في ٢٠٠٢/٢/٢.

و نرى بان الرأي الاول هو الراجح لان معنى الاطلاع يختلف عن معنى الاتفاق ، و لو اراد المشرع المعنى الثاني لاستخدم عبارة الاتفاق بشكل واضح . كما ان الدستور اعطى رئيس الجمهورية حق طرح اي امر طارىء من خارج جدول الاعمال و بالتالي اذا اراد رئيس الجمهورية ادراج موضوع على جدول الاعمال رفضه رئيس الحكومة يمكنه ان يطرح الامر على مجلس الوزراء من خارج جدول الاعمال . اما اعطاء رئيس الجمهورية الحق في استبعاد بعض المواضيع من جدول اعمال مجلس الوزراء فان ذلك يتعارض مع كون مجلس الوزراء مؤسسة مستقلة لها كيانها الخاص . كما ان البعض اعتبر ان اتفاق رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الوزراء على المواضيع المدرجة على جدول الاعمال يعطل دور المجلس و بالتالي دور الوزراء فيقر ما يتم الاتفاق عليه بين الرئيسين فورا في الجلسة و يوضع جانبا ما لا يتم الاتفاق عليه (١).

و نرى في الختام ضرورة وضع نظام داخلي شامل لمجلس الوزراء سواء بقانون او بمرسوم ، فالمهم ان يعالج هذا النظام جميع المسائل المتعلقة بعمل مجلس الوزراء ، و ان يعمل جميع المسؤولين في الدولة على احترامه .

## تاسعا : العلاقة بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة

لقد اناط دستور الجمهورية الثانية السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء كهيئة جماعية يتمثل فيها مختلف الطوائف اللبنانية ، و خص رئيس الجمهورية بدور الحكم بين السلطات و منحه مجموعة من الصلاحيات التي تمكنه من اداء هذا الدور . لكن رئيس الجمهورية الذي يفترض فيه الابتعاد عن الانغماس في ممارسة السلطة الاجرائية بحكم دوره الجديد ، استخدم الصلاحيات الممنوحة له للاشتراك في ممارسة هذه السلطة . و الوزراء بدورهم لم يتمكنوا ، بسبب العقلية السياسية التقليدية من الاشتراك بصورة فعالة في ممارسة السلطة الاجرائية ، فمعظمهم يدين بالولاء لرئيس الجمهورية او لرئيس الحكومة . فاختصر الرئيسان مجلس الوزراء بشخصيهما و غاب دور مجلس الوزراء كمؤسسة قائمة بذاتها يمارس الوزراء فيها السلطة الاجرائية من خلال تبادل الاراء و المناقشة و معارضة كل ما من شأنه المساس بالمصلحة العامة .

كما اناط الدستور الجديد بعض الصلاحيات برئيس الجمهورية يمارسها بالاتفاق مع رئيس الحكومة،وهي :

- ان يصدر بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء مرسوم تشكيل الحكومة .
- ان يتولى المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية بالاتفاق مع رئيس الحكومة .
- ان يدعو مجلس النواب بالاتفاق مع رئيس الحكومة الى عقد دورات استثنائية بمرسوم .
- ان يدعو مجلس الوزراء استثنائيا كلما رأى ذلك ضروريا بالاتفاق مع رئيس الحكومة .

---

(١) راجع مقال الصحافي اميل خوري ، في جريدة النهار ، في ٢٠٠٢/١٢/٢١.

و هذا الواقع السياسي و الدستوري اوجد ثنائية تتألف من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة تهيمن على عمل السلطة التنفيذية و تغيب دور مجلس الوزراء ، مع ان تأمين الاستقرار السياسي او حسن سير عمل الحكومة يقتضي توافق الرئيسين ، لان اختلافهما يؤدي الى شل عمل مجلس الوزراء. وقد ادت هذه الثنائية بالفعل الى اشكالات سياسية عدة احتار الفقهاء في تفسيرها و ايجاد الحلول للخروج منها ، و اهمها :

١-**اعتكاف رئيس الحكومة** ، و حصلت هذه الاشكالية في العام ١٩٩٤ في عهد الرئيس الياس الهراوي ، عندما حصل خلاف بينه و بين رئيس الحكومة رفيق الحريري فاعتكف الاخير في منزله ، و امتنع عن ممارسة نشاطه كرئيس للحكومة ، و رفض تقديم استقالته .

و لهذا الاعتكاف تأثير كبير في مجلس الوزراء لان رئيس الحكومة يملك صلاحيات تقيد عمله ، فهو الذي يدعوه الى الانعقاد ، و هو الذي يضع جدول اعماله ، و لا يستطيع رئيس الجمهورية دعوة مجلس الوزراء ، بصورة استثنائية ، الا بالاتفاق مع رئيس الحكومة . ثم ان لا وجود دستوريا لنائب رئيس مجلس الوزراء لكي ينوب عنه في دعوة مجلس الوزراء الى الانعقاد . و بالتالي فان اعتكاف رئيس الحكومة يؤدي حتما الى غياب مجلس الوزراء و بالتالي تعطيل اعمال الدولة .

٢- **تعطيل التصويت في مجلس الوزراء** ، الذي يشكل احد اهم مقومات استقلال مجلس الوزراء . و عدم التصويت بسبب حصول خلاف بين رئيس الجمورية ورئيس الحكومة يؤدي الى شل عمل السلطة الاجرائية. وقد برزت هذه البدعة في ظل حكومة الرئيس رفيق الحريري في عهد الرئيس اميل لحود ، فتوافق الرئيسان على عدم التصويت على اي موضوع خلافي يطرح على جدول الاعمال ، لان التصويت يؤدي الى ترجيح كفة رئيس على اخر و يؤدي الى نشوء خلاف بينهما .وهذا ما ادى الى تأجيل العديد من المسائل الملحة لعدم الاتفاق عليها ، فالتعيينات الدبلوماسية و الادارية اجلت اكثر من سنة بسبب الخلاف على الاسماء و المراكز .

و اعتبر البعض ان تعطيل التصويت في اي امر لا يحصل حوله التوافق بين الرئيسين هو تجاوز ليس لنص دستوري فقط و لا لمبدأ ديمقراطي ، و انما هو تجاوز لصلب الاسس التي يرتكز عليها تكوين الدولة اللبنانية و نظامها (١).

و اعتبر الرئيس حسين الحسيني ان منع التصويت من خلال توافق يجري خارج مجلس الوزراء و يتجاوز ارادة المجلس نفسه هو في واقعه خرق صريح للدستور ، و هو تاليا عرضة للمساءلة سواء تسبب بهذا الخرق رئيس الجمهورية او رئيس الحكومة ، خصوصا ان الدستور يشير الى تصويت متدرج بدءا من التوافق انتهاء بترجيح كفة الاكثرية على الاقلية احتراما لمبدأ الديمقراطة اولا و تعبيرا عن التمسك بالمشاركة في المناقشة داخل مجلس الوزراء ثانيا .

---

(١) راجع مقال احمد زين ، في السفير في ٢٠٠٣/٠١/١٦.

و أكد الرئيس الحسيني مسلمة اساسية هي ان المشاركة و حدها تشكل ضمان الاستقرار السياسي ما دام اللبنانيون سلموا باتفاق الطائف و من بعده بالدستور ، و ان ايا من الثنائيات الطائفية ليست بديلا من المشاركة ما لم تكن في الواقع سببا لازمات داخلية كونها تهدم التسوية التي انهت حرب السنوات الخمس عشرة (١). و يخلص الى ان الخلافات التي تحصل من وقت الى اخر بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة تؤكد الحاجة الماسة الى وضع نظام داخلي لمجلس الوزراء ينظم سير العمل في هذا المجلس و طريقة ادارة جلساته ، و يحدد سلوك المسؤولين و يغلب منطق المؤسسات (٢).

و طالب بعض السياسيين بالاخذ بالنظام الرئاسي بهدف التخلص من ثنائية السلطة التنفيذية التي تختصر مجلس الوزراء حينا ، و تشل عمله حينا آخر ، فيكون للسلطة التنفيذية رأس واحد ينفذ برنامجه و يتحمل المسؤولية عن ذلك امام البرلمان . و نادى فريق آخر بانتخاب رئيسي الجمهورية والحكومة في قائمة واحدة مغلقة بحيث يتوفر بين الرئيسين الانسجام الذي يبعدهما عن الخلافات ، فيتمكنا من حكم البلاد بعيدا عن الازمات المتلاحقة .

للخروج من هذا الواقع لا بد ، في رأينا ، من تعديل صلاحيات رئيس الجمهورية التي ينص الدستور على ممارستها بالاشتراك مع رئيس الحكومة وجعلها منوطة به وحده . كما انه لا بد من العودة الى روح الدستور ، حيث يقوم كل رئيس بدوره المحدد . فرئيس الجمهورية هو الحكم بين السلطات وعليه عدم الانغماس في ممارسة السلطة الاجرائية ، فهو رئيس جميع السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية ، و رئاسته لهذه المؤسسات هي رئاسة رعاية و توجيه . و رئيس الحكومة هو رئيس مجلس الوزراء و المشرف على عمله ، و لا يعني ذلك هيمنته على قراراته و اختصاره في شخصه . كما ان على الوزراء تفعيل دورهم في المشاركة في ممارسة السلطة الاجرائية لان عدم قيامهم بدورهم هو الذي يفسح المجال امام هيمنة الرؤساء على مجلس الوزراء .

## عاشرا : اعادة النظر في القوانين

اثارت المادة ٥٧ من الدستور جدلا و سجالا فقهيا ، كما ان وجود بعض الثغر في هذه المادة مكن البعض من الالتفاف على احكامها . و هذا ما سنبينه في هذه الفقرة :

لقد وجد بعض السياسيين ان اعتبار القانون نافذا في حال انقضاء مهلة الاصدار امر يستوجب التوضيح . ولكن حصول سابقتين في عامي ١٩٩١ و ١٩٩٩ حسم الشكوك و اسقط التساؤلات حول هذا الموضوع .

---

(١) راجع مقال الصحافي نقولا ناصيف ، في جريدة النهار ، في ٢٠٠٢/١٢/٢٢.

(٢) راجع مقال الصحافي اميل خوري ، في جريدة النهار ، في ٢٠٠٣/٠١/١٦.

السابقة الاولى حدثت في عهد الرئيس الياس الهراوي و حكومة الرئيس عمر كرامي . و مضمونها ان مجلس النواب كان في العام ١٩٨٨ قد اقر اقتراح القانون الرامي الى تعديل بعض احكام قانون تنظيم مهنة المحاماة ، الصادر في العام ١٩٧٠ . و كان على رئيس الجمهورية انذاك (امين الجميل) ان يصدر القانون ، او ان يطلب اعاد النظر فيه ، خلال مهلة شهر . الا انه ابقاه في ادراج رئاسة الجمهورية الى ما بعد انتهاء ولايته . و في العام ١٩٩١ طلب رئيس مجلس النواب (حسين الحسيني) من رئيس الحكومة عمر كرامي نشر القانون لانقضاء المهلة الزمنية المحددة لرئيس الجمهورية من اجل اصداره او رده ، عملا باحكام المادة ٥٧. فما كان من الرئيس الياس الهراوي الا ان طلب نشره ، فنشر في الجريدة الرسمية حاملا توقيعي رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة .

و السابقة الثانية حدثت في عهد الرئيس اميل لحود و حكومة الرئيس سليم الحص . و مضمونها ان مجلس النواب قد اقر في ١٩٩٩/٣/١٧، مشروع القانون الرامي الى تعديل بعض احكام قانون البلديات. و سرت مهلة الشهر لاصداره او الاعتراض عليه دون ان يستعمل رئيس الجمهورية ، ايا منهما . فبقي القانون مجمدا . و جرى في جلسة مجلس النواب ، في ١٩٩٩/٥/٢٧، سجال حول الموضوع ، فاعتبر البعض ان عدم اصدار القانون او عدم طلب اعادة النظر فيه ينطوي على مخالفة دستورية . و من اجل وضع حد للسجال عمد رئيس مجلس الوزراء الى طلب نشر القانون في الجريدة الرسمية بلا رقم و بلا تواقيع (١).

و رأى البعض ان المادة ١٩ من الدستور ، بعد تعديله في العام ١٩٩٠ ، اعطت ذات الصلاحية المنصوص عليها في المادة ٥٧ ، فالمادة الاخيرة تمكن رئيس الجمهورية من اجراء رقابته على القوانين من خلال رد القوانين الى البرلمان و بالتالي فان رئيس الجمهورية يمارس الرقابة الشائعة على دستورية القوانين . و المادة ١٩ من الدستور تعطيه حق مراجعة المجلس الدستوري ، وطلب الغاء القانون و سائر النصوص التي لها قوة القانون التي تكون مخالفة للدستور ، بحيث يمارس رئيس الجمهورية رقابته على النصوص التي يقرها البرلمان فاذا وجدها مخالفة للدستور قام بالطعن فيها (٢).

و مع ان رئيس الجمهورية يمارس رقابة على القوانين ، سواء عند ردها الى البرلمان او عند الطعن فيها امام المجلس الدستوري ، الا انه لا يمكن اعتبار ان صلاحية الطعن في القوانين تحل محل صلاحية ردها ، فهناك فرق بين الصلاحيتين :

١- ان المشرع لم يحدد اسباب رد القوانين ، و لا يمكن حصر اسباب الرد بعدم دستورية القانون الذي اقره البرلمان ، فلرئيس الجمهورية رد القانون لعدم ملاءمته او لتعارضه مع المصلحة العامة ،في حين لا يمكن الطعن بالقانون امام المجلس الدستوري الا لعلة عدم الدستورية .

---

(١)محمد المجذوب : المرجع السابق . ص ٣٢٥ و ما بعدها.

(٢)احمد زين : الحياة النيابية . اذار ١٩٩٤.

٢- ان صلاحية رئيس الجمهورية في رد القانون تؤدي الى تعطيل نفاذ القانون الى حين اقراره من قبل المجلس النيابي مرة ثانية وفقا للاغلبية المحددة في الدستور . اما الطعن بالقانون امام مجلس الدستوري فانه لا يؤدي الى وقف نفاذه الا اذا قرر ذلك هذا المجلس . وابطال المجلس للقانون المطعون فيه يؤدي الى انهاء نفاذه .

٣- ان استعمال احدى هاتين الصلاحيتين لا يغني عن الاخرى . فاذا كان الطعن بالقانون يتم امام المجلس الدستوري ، و هو هيئة قضائية و له حق ابطال القانون المخالف للدستور ، و تتمتع قراراته بقوة القضية المحكمة وهي ملزمة لجميع السلطات العامة ( بمن فيها رئيس الجمهورية ) و المراجع القضائية والادارية ، فان رد القوانين يكون امام المجلس النيابي ولهذا الاخير ان يأخذ برأي رئيس الجمهورية او ان يصر على القانون . الا ان اصرار مجلس النواب لا يحول دون امكان الطعن بالقانون امام المجلس الدستوري من قبل رئيس الجمهورية .

٤- ان المادة ٥٧ لا تجيز رد القانون مرة ثانية بعد ان يكون مجلس النواب قد ناقشه من جديد و اقره بالغالبية المطلقة من اعضائه فقد نصت على ان " لرئيس الجمهورية، بعد اطلاع مجلس الوزراء ، حق طلب اعادة النظر في القانون مرة واحدة و ضمن المهلة المحددة لاصداره و لا يجوز ان يرفض طلبه ..." . و حددت المادة المذكورة اصولا خاصة للتصويت على القانون عند اعادة النظر فيه ، فاشترطت الاكثرية المطلقة من مجموع عدد النواب لاقرار القانون مرة ثانية . و في هذه الحالة ما على رئيس الجمهورية سوى الخضوع لارادة المجلس النيابي باصدار القانون خلال المهلة المحددة ، و الا اعتبر القانون بعد نفاد هذه المهلة ، نافذا حكما ووجب نشره .

و لكن برزت مع الممارسة محاولات للالتفاف على المادة ٥٧ و تعطيل احكامها ، بحيث يقوم نائب او اكثر بتقديم اقتراح قانون يهدف الى تعديل القانون الذي اقره البرلمان مرة ثانية بعد رده من قبل رئيس الجمهورية . و يترتب على ذلك اجراء قراءة ثالثة للقانون ، اي اضافة وسيلة جديدة لاعادة النظر في قانون سبق لمجلس النواب ان اقره بالاكثرية النسبية و كرر اقراره بالاكثرية المطلقة .وهذا الامر يتعارض مع احكام المادة ٥٧ و مع مبدأ الاستقرار التشريعي (١).

و اخيرا سؤال مهم : هل استطاعت التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠ ان تثبت اقدام النظام البرلماني التقليدي ؟

---

(١) محمد المجذوب : المرجع السابق . ص ٣٣٠ .

للاجابة عن هذا السؤال لا بد من التمييز بين النصوص و الممارسة . فمن حيث النصوص الدستورية ، فان الدستور الجديد قد خطا خطوات مهمة جدا نحو تكريس النظام البرلماني التقليدي ، فقلص صلاحيات رئيس الجمهورية الذي كان يهيمن على السلطة الاجرائية و يتمتع بصلاحيات واسعة جدا، و منحه مجموعة من الصلاحيات التي تمكنه من القيام بدوره كحكم بين السلطات الدستورية، و اناط السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء مجتمعا ، بهدف تأمين مبدأ المشاركة في الحكم ، و حدد صلاحيات مجلس الوزراء و رئيسه و جعله مؤسسة قائمة بذاتها لها مقرها الخاص و اصول محددة لاتخاذ القرار داخلها .

الا ان التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠ فشلت في اعادة التوازن بين السطتين التنفيذية والتشريعية ، فجعلت كفة مجلس النواب هي الراجحة . فلم تعد السلطة التنفيذية تملك صلاحية حل البرلمان الا في حالات يندر حدوثها. و حدت من صلاحيات الحكومة في استعمال المادة ٥٨ من الدستور و اصدار المراسيم الاشتراعية، حتى ان جانبا من الفقه اعتبر النظام السياسي الجديد هو نظام مجلسي و ليس برلمانيا تقليديا .

اما على مستوى الممارسة فلم يتحقق النظام البرلماني بشكل مطلق ، فدور رئيس الجمهورية كضابط لاداء المؤسسات الدستورية يفرض عليه عدم الانغماس في ممارسة السلطة الاجرائية .لكن رئيس الجمهورية استخدم صلاحياته ليس للاشراف على عمل جميع المؤسسات الدستورية كما يقضي بذلك دوره الذي حدده الدستور الجديد ، بل سعى الى ممارسة السلطة الاجرائية ، فاصبح شريكا فيها يتقاسم مع شريكه الاخر رئيس الحكومة المصالح و النفوذ .

و مع ان الدستور منح رئيس الحكومة مجموعة من الصلاحيات التي تمكنه من الاشراف على عمل مجلس الوزراء دون ان يكون هو بمفرده صاحب السلطة الاجرائية ، فانه هيمن على مجلس الوزراء و سيطر على الاغلبية التي تؤمن له الموافقه على ما يشاء من قرارات . و ساعد على ذلك تخلي الوزراء عن دورهم في مناقشة المواضيع المطروحة على جدول الاعمال و عدم معارضة ما يتوافق الرؤساء عليه ، و هذا ما ادى الى غياب مؤسسة مجلس الوزراء التي تشكل الهيئة الجماعية التي تمارس السلطة الاجرائية .

و على صعيد العلاقة بين السطتين التنفيذية والتشريعية ، فالسلطة التشريعية تخلت عن دورها كرقيب على اعمال السلطة التنفيذية ، فغابت المحاسبة الفعالة للحكومة ، خصوصا ان لرئيس المجلس بعد اتفاق الطائف دورا بارزا في توجيه و قيادة المجلس النيابي ، فبدلا من تفعيل الرقابة البرلمانية بهدف تصويب العمل الحكومي استخدم هذه الرقابة كاداة للحصول على اكبر قدر من المكاسب ، فتشارك مع رئيسي الجمهورية والحكومة في تقاسم المصالح والنفوذ .

# خاتمة

ان رئيس الجمهورية في النظام البرلماني هو رمز الدولة و الساهر على احترام الدستور ، و هو غير مسؤول من الناحية السياسية امام البرلمان ، لذلك لا تناط السلطة الاجرائية به ، و انما يلعب دور الضابط لاداء المؤسسات الدستورية بهدف المحافظة على استقرار النظام الدستوري و احترام الدستور . اما الوزارة فهي صاحبة السلطة الاجرائية على اعتبار انها مسؤولة امام البرلمان . كما ان العلاقة بين الحكومة والبرلمان تقوم على اساس الفصل المرن الذي يوفر للسلطتين قدرا من التعاون و التوازن بينهما . فلا تطغى سلطة على اخرى ، و تقوم بينهما رقابة متبادلة تحد من الانحراف .

و يهدف النظام البرلماني الى اقامة دولة المؤسسات والقانون ، فتخضع جميع المؤسسات الدستورية في اعمالها و نشاطها لاحكام الدستور و القوانين مرعية الاجراء ، و هذا ما يحقق مبدأ المشاركة في الحكم فلا يستأثر بالسلطة فرد بعينه ، بل تمارسها هيئة جماعية .

و بما ان المجتمع اللبناني يتكون من مجموعة طوائف تقيس مشاركتها في الحياة السياسية بمدى تمثيل ابنائها في مراكز السلطة ، فان النظام البرلماني هو النظام الاكثر ملاءمة للاوضاع الاجتماعية و السياسية القائمة في لبنان ، لانه يمكن جميع الطوائف من المشاركة في الحياة السياسية من خلال تمثيلها في المؤسسات الدستورية .

و اخذ الدستور اللبناني الصادر في العام ١٩٢٦ ببعض الاسس التي يقوم عليها النظام البرلماني كثنائية السلطة التنفيذية وعدم مسؤولية رئيس الجمهورية من الناحية السياسية و مسؤولية الحكومة امام البرلمان ، الا انه خرج عن هذه الاسس في العديد من المسائل ، كاناطة السلطة الاجرائية برئيس الجمهورية و عدم تحديد صلاحيات للوزارة و اختلال التوازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية لمصلحة السلطة الاولى .

و غياب التطبيق الصحيح للنظام البرلماني ادى الى عدم تحقق مبدأ المشاركة في الحكم ، فرئيس الجمهورية كان يهيمن على السلطة التنفيذية و كان دور الوزارة في ميدان السلطة التنفيذية مهمشا . و هذا الوضع سبب نزاعات داخلية حول صلاحيات مؤسسات الدستورية تحول الى صراع مسلح .

لذلك اكدت التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠ وجوب الاخذ بالنظام البرلماني و اناطت السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء ، و شددت على ضرورة مراعاة اعتبارات الوفاق الوطني عند تشكيل الحكومات بهدف تحقيق مبدأ المشاركة في الحكم . و لتحقيق هذا المبدأ لا بد من قيام مؤسسات دستورية تعمل وفقا لآليات و اصول تحددها القوانين والانظمة . وبما ان فكرة المؤسسة تتعارض مع هيمنة شخص او عدة اشخاص على السلطات الدستورية فان التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠ عززت دور مجلس النواب و مجلس الوزراء .

الا ان الممارسات الخاطئة اجهضت ما سعت وثيقة الطائف الى تحقيقه فعند تشكيل الحكومات تقاسم الرؤساء الثلاثة المراكز الوزارية فيما بينهم ، فادى ذلك الى هيمنتهم على المؤسسات الدستورية . فلم يقم رئيس الجمهورية بدوره كحكم بين السلطات بل انغمس في مشاركة السلطة الاجرائية .و لم يمارس مجلس الوزراء السلطة بشكل جماعي . و لم يضطلع المجلس النيابي بدوره في محاسبة الحكومة .

و شاب الدستور مجموعة من الثغر التي حالت دون حسن تطبيقه ، و مكنت بعض القوى السياسية من الالتفاف على نية المشرع الدستوري ، و ادت الى اهدار الاهداف التي سعى الدستور الى تحقيقها . لذلك لا بد من العمل على تعديل الدستور لمعالجة هذه الثغر.

و اخيرا نعتقد بان تعديل النصوص ليس هو وحده الحل لازمة النظام الدستوري اللبناني ، لان سبب هذه الازمة ليس النصوص الدستورية فقط ، و انما هناك عوامل اجتماعية و فكرية تساهم في خلق هذا المأزق الدستوري . و للخروج منه لا بد من العمل على اعادة صياغة العقل السياسي اللبناني . و لا يكون ذلك بتعديل الدستور و انما بارادة جادة تعمل على تنشئة اللبنانيين على الفكر الديمقراطي السليم الذي يكون اجيالا تحقق المصلحة الوطنية العامة لا المصالح الطائفية او الشخصية الضيقة .

# المراجع والمصادر

## اولا : المراجع والمصادر باللغة العربية


١- ابراهيم شيحا : دراسات في النظم السياسية .الدار الجامعية . بيروت ١٩٨٠ .

٢- ابراهيم شيحا : الوجيز في النظم السياسية و القانون الدستوري. الدار الجامعية . بيروت ١٩٩٥ .

٣- ابراهيم شيحا : الوسيط في القانون الاداري . الدار الجامعية . بيروت ١٩٩٦ .

٤- احمد زين : اشكاليات دستورية و نيابية . ج ١ .بدون ناشر . بيروت ١٩٩٤.

٥- أدمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري العام . دار العلم للملايين . بيروت ١٩٧١.

٦- ادمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري اللبناني . دار العلم للملايين .بيروت ١٩٧٠ .

٧- اسماعيل الغزال : القانون الدستوري والنظم السياسية . الطبعة الخامسة . منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع (مجد). بيروت ١٩٩٣.

٨- البير منصور : الانقلاب على الطائف . الدار الجديد .بيروت ١٩٩٣.

٩- اندريه هوريو :القانون الدستوري والمؤسسات السياسية( معرب ).ج٢.الاهلية للنشر و التوزيع. بيروت ١٩٧٧ .

١٠- انور الخطيب : المجموعة الدستورية .القسم الاول . الدولة و النظم السياسية . الجزء الثاني . انظمة الحكم السياسية . بدون ناشر . بيروت ١٩٧٠ .

١١- انور الخطيب :المجموعة الدستورية .القسم الثاني . دستور لبنان .الجزء الثاني . السلطات العامة . بدون ناشر . بيروت ١٩٧٠ .

١٢- انور الخطيب : الاصول البرلمانية في لبنان وسائر الدول العربية .دار العلم للملايين .بيروت ١٩٦١.

١٣- باسم الجسر : ميثاق ١٩٤٣ . دار النهار . بيروت ١٩٩٧ .

١٤- بيان نويهض : تطور النظام الدستوري و السياسي اللبناني ( ١٩٢٠ – ١٩٩٥ ).بدون ناشر.بيروت ١٩٩٦.

١٥- جان باز : الوسيط في القانون الاداري . دون ناشر . ١٩٧١ .

١٦- حسن الحسن :الانظمة السياسية و الدستورية في لبنان وسائر البلدان العربية . دار المنشورات الحقوقية( مطبعة صادر ).بيروت ١٩٧١.

١٧- خليل الهندي و انطوان الناشف :الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده (ملف توثيقي شامل ). المؤسسة الحديثة للكتاب . طرابلس ٢٠٠٠.

١٨- داود الصايغ : النظام اللبناني في ثوابته وتحولاته . دار النهار . بيروت ٢٠٠٠.

١٩- زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري. ج١ . منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع (مجد) . بيروت ١٩٩٤ .

٢٠- سامي الصلح : لبنان العبث السياسي و المصير المجهول .دار النهار .بيروت ٢٠٠٠.

٢١- سليم الحص : لبنان على المفترق . المركز الاسلامي للاعلام والانماء .بيروت ١٩٨٤ .

٢٢-سليم الحص : نقاط على الحروف . المركز الاسلامي للاعلام و الانماء .بيروت ١٩٨٧ .

٢٣-سليم الحص : عهد القرار و الهوى .تجارب الحكم في حقبة الانقسام (١٩٨٧-١٩٩٠) . دار العلم للملايين . بيروت ١٩٩١ .

٢٤-عبده عويدات : النظم السياسية في لبنان و البلاد العربية والعالم . منشورات عويدات . بيروت ١٩٦١.

٢٥-عارف العبد : لبنان والطائف متقاطع تاريخي ومسار غير مكتمل.مركز دراسات الوحدة العربية بيروت ٢٠٠١.

٢٦-عبد الغني بسيوني عبد الله : سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني. منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع (مجد). بيروت ١٩٩٥.

٢٧-عبد الغني بسيوني عبد الله : النظم السياسية . الدار الجامعية . بيروت بدون تاريخ .

٢٨-عصام سليمان : وثيقة الوفاق الوطني .(مؤلف مشترك ) المركز اللبناني للدراسات و جامعة البلمند .بيروت ٢٠٠٠.

٢٩-عصام سليمان :الجمهورية الثانية بين النصوص و الممارسة . بدون ناشر . بيروت ١٩٩٨.

٣٠-فوزي حبيش :الادارة العامة و التنظيم الاداري . دار النهضة العربية . بيروت ١٩٩١ .

٣١- كمال صليبي : تاريخ لبنان الحديث . دار النهار للنشر . بيروت ١٩٩١.

٣٢- محسن خليل : النظم السياسية و القانون الدستوري .ج٢ . الدستور اللبناني . دار النهضة العربية . بيروت ١٩٦٧ .

٣٣-محسن خليل : الطائفية و النظام الدستوري في لبنان . الدار الجامعية .بيروت ١٩٩٢ .

٣٤- محمد رفعت عبد الوهاب : الرقابة على دستورية القوانين و المجلس الدستوري في لبنان . الدار الجامعية . بيروت ٢٠٠٠ .

٣٥- محمد كامل ليله : النظم السياسية ، الدولة و الحكومة .دار النهضة العربية . بيروت ١٩٦٩ .

٣٦-محمد المجذوب : دراسات في السياسة والاحزاب . منشورات عويدات .بيروت ١٩٧٢ .

٣٧-محمد المجذوب : القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان . منشورات الحلبي الحقوقية . بيروت ٢٠٠٢ .

٣٨-محمد المجذوب : القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان . الدار الجامعية . بيروت ٢٠٠٠.

٣٩- محمد المجذوب : القانون الدولي العام . منشورات الحلبي الحقوقية . بيروت ٢٠٠٢ .

٤٠- محمد نور الدين : تركيا في الزمن المتحول . دار رياض نجيب الريس للكتب والنشر . لندن بيروت ١٩٩٧ .

٤١- مسعود ضاهر : لبنان الاستقلال ، الصيغة و الميثاق . دار المطبوعات الشرقية . بيروت١٩٨٤.

٤٢- مصطفى ابو زيد فهمي : النظام البرلماني في لبنان . الشركة الشرقية للنشر و التوزيع . بيروت ١٩٦٩.

٤٣- موريس دوفرجيه : المؤسسات السياسية والقانون الدستوري . تعريب : د جورج سعد . منشورات مجد. بيروت ١٩٩٢ .

٤٤- نزيه كبارة : السلطة التنظيمية في لبنان و ضوابطها . منشورات جروس – جروب .طرابلس لبنان ١٩٨٥ .

٤٥- نقولا فتوش : مسؤولية الوزير و اصول محاكمته .ط٢. دار العلم للملايين بيروت . ٢٠٠١.
٤٦- نواف سلام : ابعد من الطائف . الدار الجديد . بيروت ١٩٩٨.
٤٧- نواف كبارة و آخرون : وثيقة الوفاق الوطني ، مراجعة نقدية وطنية ( مؤلف مشترك ) . المركز اللبناني للدراسات و جامعة البلمند .بيروت ٢٠٠٠.
٤٨- هناء صوفي عبد الحي : النظام السياسي والدستوري في لبنان . الشركة العالمية للكتاب و دار الكتاب العالمي .بيروت ١٩٩٤.
٤٩- يوسف سعد الله الخوري : القانون الاداري العام . ج١ . بدون ناشر . بيروت ١٩٩٨ .

## ثانيا : المراجع والمصادر باللغة الفرنسية

1- Andre Hauriou : Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. Edition Montchrestien . Paris 1966 .
2- Jean Gicquel : Droit constitutionnel et institutions politiques .16 édition . Montchrestien – Delta .Liban 2000.
3- Jean-Claude Masclet et Jean-Paul Valette : Droit constitutionnel et institutions politiques .Dalloz .Paris 1994.
4- Droit Constitutionnel (Manuel) : Georges Burdeau , Francis Hamon et Michel Troper . 23e Edition . Librairie Generale de droit et de jurisprudence . Paris 1993..

## ثالثا : المعاجم والموسوعات

١- المعجم الدستوري : تأليف Olivier Duhamel et Yves Meny . تعريب منصور القاضي . منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع (مجد) . بيروت ١٩٩٦.
٢- الموسوعة التاريخية الجغرافية : مسعود الخوند . بدون ناشر . بيروت ٢٠٠١.
٣- الموسوعة الجزائية : فريد الزغبي . دار صادر. بيروت ١٩٩٥ .
٤- الموسوعة السياسية : تأليف مجموعة من المؤلفين . ط٢. المؤسسة العربية للدراسات والنشر. بيروت ١٩٩١ .

# الفهرس

Beirut Arab University
Faculty of Law
Public International Law

Thesis in the Master of Law
(Public International Law)

# **"The Lebanese Parliamentary Regime before and after the Constitutional Amendments "**

Superviser
Dr. Mohamed Majzoub

Done By
Marwan Al-Kotob

2003